Die Bestrebungen zur Schaffung des Deutschen Einheitsstaates von 1919 bis zur Gegenwart und ihre Hindernisse bis 1933

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde der
Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Philipps-Universität zu Marburg

vorgelegt von

Carl Ackermann

Gerichtsreferendar aus Essen-Borbeck.

Marburg 1936

Buchdruckerei Joh. Hamel, Marburg (Lahn)

Als Dissertation
von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
angenommen am 30. Oktober 1935
Berichterstatter: Reichsjustizminister a. D. Professor Bredt.

Meinem Vater!

Schrifttum.

Anschütz: Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919. 4. Bearb., Berlin 1933.
Apelt: Vom Bundesstaat zum Regionalstaat. Berlin 1928.
Aust: Die Reform der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. Berlin 1928.
Bismarck, Fürst Otto von: Gedanken und Erinnerungen. II. Band, Stuttgart und Berlin 1923.
Bohlen, v.: Das Verfassungsrecht des nationalen Volksstaats. in Jur. Wochenschrift, 62. Jahrgang, Heft 35.
Branca, Frhr. v.: Der Staatsgedanke des Dritten Reiches. Berlin 1934.
Bredt: Der Geist der Deutschen Reichsverfassung. Berlin 1924.
— Der Einheitsstaat in „Preußische Jahrbücher", Band 214. Heft 2, November 1928.
Bund zur Erneuerung des Reiches: Reich und Länder. Vorschläge, Begründung, Gesetzentwürfe. Berlin 1928.
Conrad: Zur Reichsreform. Systematisches und kritisches Material. Berlin 1928.
Eimer: Zum Problem des Einheitsstaates. Dresden 1921.
Frank: Die staatsrechtliche Bedeutung des 30. Januar 1933. in Deutsches Recht, Januar 1934.
Freytagh-Loringhoven, Frhr. v.: Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit. München 1924.
Gmelin: Unitarismus und Föderalismus", in Handwörterbuch der Rechtswissenschaft. 37. Lieferung.
Gebhardt: Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919. in der Reihe: Schweiters Handkommentare, Berlin 1932.
Giese: Die Verfassung des Deutschen Reiches. Berlin 1931.
Haller: Bundesstaat oder Einheitsstaat?. Tübingen 1928.
Herrfahrdt: Reich und Preußen. Vorschläge zur Verfassungsreform 1928
Herrfahrdt: Der Aufbau des neuen Staates. Berlin 1932.
— Werden und Gestalt des Dritten Reiches. Berlin 1933.
— Das Reichsstatthaltergesetz vom 30. Januar 1935. in „Reich und Länder", März 1935, Heft 3, Seite 57 ff.
Hitler: Mein Kampf. 26. Auflage, München 1933.
Huber: Reichsgewalt und Staatsgerichtshof. Oldenburg 1932.
Höpker-Aschoff: Deutscher Einheitsstaat, ein Beitrag zur Rationalisierung der Verwaltung", Berlin 1928.
Jakobi: Einheitsstaat oder Bundesstaat? Leipzig 1919.
Jellinek: Verfassungsneubau, in „Reich und Länder", 7. Jahrgang, Heft 5.
— Verfassungsreform im Rahmen des Möglichen. in Reich und Länder, 6. Jahrgang, Heft 11.
Koch-Weser: Einheitsstaat und Selbstverwaltung. Berlin 1928.
— Die Bayrische Denkschrift und der Unitarismus. in Deutsche Juristenzeitung ,Heft 3/4 1924.
Koellreutter: Die nationale Revolution und die Reichsreform. in der

Schriftenfolge: Das Recht der nationalen Revolution 1933.
— Volk und Staat in der Verfassungskrise. in Jahrbuch für politische Forschung, Band 1, 1933.
Krüger: Die Verfassung der nationalen Revolution. Dresden 1933.
Lang: Der Deutsche Einheitsstaat. in Leipziger Zeitschrift, 27. Jahrgang, Nr. 20. 1933.
Luther: Reichsreform durch differenzierte Endlösung? in JW. 58. Jahrg., Seite 16 ff.
Medicus: Reichsreform und Länderkonferenz. 1930.
— Neuordnung von Reich und Ländern. in „Reich und Länder“, 7. Jg., Heft 5.
Poetsch-Heffter: Handkommentar der Reichsverfassung. Berlin 1928.
— Grundgedanken der Reichsreform. Berlin 1931.
— Staatspolitische Würdigung der Entscheidung des Staatsgerichtshofs vom 25. Oktober 1932 im Konflikt des Reichs mit Preußen. in „Reich und Länder“, 6. Jahrgang, Heft 11.
Schäffer: Der Streit der Meinungen um den Deutschen Einheitsstaat. in „Annalen des Deutschen Reichs“ 1927/28.
Scheuner: Die staatsrechtliche Bedeutung des Gesetzes zur Behebung der Not von Volk und Reich“, in Leipziger Zeitschrift, 27. Jg. Nr. 15/16.
Schmitt: Staat, Bewegung, Volk. Hamburg 1933.
— Das Recht der nationalen Revolution. Heft 3.
Thoma: Die Forderung des Einheitsstaats. Festrede zur Reichsgründungsfeier der Universität Heidelberg 1928.
Triepel: Quellensammlung zum Deutschen Reichsstaatsrecht. 4. Aufl., 1926.
Tatarin-Tarnheyden: Werdendes Staatsrecht. Berlin 1934.
— Verfassungsneubau zum völkischen Rechtsstaat. in DJZ., 38. Jahrg. Okt. 1933, Seite 1224 ff.
Venator: Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Verfassungsleben. Berlin 1921.
Walz: Das Ende der Zwischenverfassung. Stuttgart 1933.
Welser: Wer schafft den Einheitsstaat? in „Reich und Länder“, Heft 5/6, Dezember 1930.

Inhaltsübersicht.

Einleitung.

Das Unglück einer tausendjährigen Geschichte Deutschlands war die fehlende Zusammenfassung der nationalen Kräfte in einer einheitlichen Reichsgewalt. Die bittersten Stunden deutscher Geschichte wären uns erspart geblieben, wenn es dem deutschen Kaisertum gelungen wäre, eine starke Reichsgewalt zu errichten, die die Kraft besessen hätte, die Territorialmächte dem Ganzen einzuordnen und dienstbar zu machen. Immer wieder haben es feindliche Mächte verstanden, aus der deutschen Uneinigkeit für sich Nutzen zu ziehen. So konnte Ludwig XIV. mit Hilfe deutscher Fürsten Deutschland bekriegen, indem er die Freiheit der deutschen Stände gegenüber den Habsburgern als Lockmittel gebrauchte. Unter der Schirmherrschaft Napoleons wurde von deutschen Fürsten der Rheinbund gegründet, dessen angeblicher Zweck, „die Wahrung deutscher Interessen", heute in seiner ganzen Sinnlosigkeit deutlich wird. Wenn sich in Deutschland eine Tendenz zur Einheitsgestaltung seiner Verfassung bemerkbar machte, wenn es für den Staat nahezu eine Lebensfrage wurde, ob er eine solche Aufgabe erfüllen konnte, so war die am deutlichsten zutage tretende Ursache die außenpolitische Machtfrage. Ein Reich, das in Stunden außenpolitischer Gefahr keine straffe und einheitliche Willensbildung aufweist, kann nur zu leicht verloren sein. Dieser Gedanke setzte sich in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts[1]) soweit durch, daß er eine Volksbewegung entfachen konnte, die aber an dem Widerstand der Fürsten scheiterte, deren Ziel die Aufrechterhaltung der einzelstaatlichen Machtbefugnisse war. 1848 wollte die Deutsche Nationalversammlung der Paulskirche im Enderfolge den Einheitsstaat. Es blieb aber zweifelhaft, ob dieser die Republik oder die Monarchie als Staatsform bekommen sollte. Zum Schluß einigte man sich auf die Monarchie in kleindeutscher Fassung mit dem König von Preußen als Kaiser. Dieser Plan scheiterte jedoch an den politischen Wirklichkeiten. Er wurde außer von den außerpreußischen Dynastien auch von dem habsburgischen Kaiser abgelehnt, der nicht gewillt war, seine Präsidialstellung im Deutschen Bunde aufzugeben[2]). Die Begriffe Einheitsstaat und Föderativ-

1) hauptsächlich als Wirkung der Forderungen des französischen Ministers Thiers bezüglich der „natürlichen Grenzen" Frankreichs am Rhein.

2) Vgl. Bredt, Der Einheitsstaat, Seite 133.

staat beherrschten dann in der Folgezeit die Verfassungsentwicklung, und in ihrem Schatten wurden die meisten Fragen der Tagespolitik ausgetragen. Durch die Tatsache, daß die Frage der Staatsform nicht nur staatsrechtliche, sondern in erster Linie politische Bedeutung hatte, wurde den Verfechtern des Gedankens eines deutschen Einheitsstaates ihre Arbeit außerordentlich erschwert. Die Föderalisten hatten die realen Machtfaktoren, das geschichtlich gewordene Bild Deutschlands und damit die Territorialmächte auf ihrer Seite, während die Unitaristen sich zunächst nur auf die großen Ideen berufen konnten[3]).

Die Entstehung einer starken Reichsgewalt in Deutschland war immer abhängig von der Regelung des Verhältnisses zwischen Reich und Ländern, das immer das Schicksalsproblem deutscher politischer Gestaltung war[4]). Das Bismarcksche Verfassungswerk kam einer befriedigenden Lösung dieses Problems dadurch nahe, daß Bismarck die preußische Hegemonie in organischer Weise in sein Werk einbauen konnte. Da der König von Preußen gleichzeitig deutscher Kaiser war und das Reichskanzleramt mit dem des preußischen Ministerpräsidenten regelmäßig vereinigt war, bedeutete die dadurch bewirkte Vormachtstellung Preußens eine gewisse Gleichschaltung[5]) des Reichs mit dem bedeutendsten und größten deutschen Staat, die wiederum der Reichsgewalt ein größeres Ansehen verschaffte, weil sie der Förderung der Einheitlichkeit in der Regierungsführung dienlich war. Bismarck war der festen Überzeugung, daß ein starkes Preußen als Verfechter des Einheitsgedankens der beste Garant sei für den Aufbau des deutschen Einheitsstaates[6]), und daß eine zu große Beschränkung der Rechte der außerpreußischen Dynastien ohne deren Zustimmung für Jahrhunderte „eine Saat von Mißtrauen und Haß ausstreuen" würde. So verzichtete der geniale Staatsmann auf die Anwendung von Gewalt. Er entwickelte den bisher mehr geographischen Begriff des Deutschen Reiches zu einem politischen, indem er die Vielheit der deutschen Staaten zu einem organischen Staatsgefüge verband, das für immer die feste Grundlage für eine weitere Vereinheitlichung des Deutschen Reiches darstellte[8]). In der weiteren Geschichte des Reiches zeigte sich die Notwendigkeit und Richtigkeit der Gedanken Bismarcks; denn ohne ein sicheres Fundament hätte der Bau des

3) Vgl. Bredt a.a.O., Seite 133.
4) Koellreutter, Die nationale Revolution und die Reichsreform, in der Schriftenreihe: Das Recht der nationalen Revolution, Berlin 1933 S. 1.
5) Koellreutter a.a.O., Seite 2.
6) Vgl. Bredt, Der Geist der Deutschen Reichsverfassung, Berlin 1924, Seite 458.
7) Bismarck „Gedanken und Erinnerungen", Neue Ausgabe, II. Band, Stuttgart und Berlin 1923, Seite 134 ff.
8) Bredt, Reichsverfassung, Seite 27.

Reiches den Erschütterungen der Revolution von 1918 nicht standgehalten. Diesem Fundament ist es zu danken, daß die Weimarer Reichsverfassung den Schwerpunkt in der Richtung auf den Einheitsstaat verschieben konnte[9]).

Bei seinem Werk begnügte sich Bismarck in der richtigen Erkenntnis der großen Schwierigkeiten mit dem Erreichbaren und Möglichen und machte, um das Reich überhaupt zustande zu bringen, Zugeständnisse an den föderalistischen Gedanken, indem er Reservatrechte für Bayern und Württemberg zubilligte. Das große Verdienst Bismarcks liegt jedenfalls darin, daß er „dem neuen Reich den Trieb zum Zusammenwachsen einpflanzte[10])", daß er bei seinem Abgang ein Reich hinterließ, das auf dem Wege zum deutschen Einheitsstaat einen merklichen Fortschritt bedeutete. So wurde durch das Stellvertretungsgesetz von 1878 eine selbständige Reichsregierung neben dem Bundesrat ausgebaut, obwohl die Verfassung dieses nicht vorsah. Die großen neuen Aufgaben der Vereinheitlichung des Bürgerlichen Rechts, der Sozialversicherung usw. wurden in Angriff genommen und so eine immer weitergehende Vereinheitlichung auf lange Sicht angestrebt. Als dann die große außenpolitische Machtprobe durch den Weltkrieg an das Bismarcksche Reich herantrat, zeigte es sich, daß der Schwerpunkt nicht mehr bei den Einzelstaaten, sondern beim Reiche lag, denn dieses trug den wesentlichsten Teil der großen finanziellen Aufwendungen[11]).

Erster Teil:

Die unitarischen Bestrebungen von 1919 bis 1933.

§ 1.

Der Auftakt zur Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919.

Es bildete für viele Deutsche eine Überraschung, daß aus der Beseitigung der Monarchien in den deutschen Einzelstaaten durch die Revolution von 1918 nicht ohne weiteres der Einheitsstaat erwuchs. Die politische Lage begünstigte damals den sofortigen Übergang zum Einheitsstaat in hohem Maße[1]). Es mußte den sozialistischen Partien, die die Macht an sich gerissen hatten, daran gelegen sein, durch die Einführung des Einheitsstaates alle staatlichen monarchischen Überlieferungen zu beseitigen. Jedoch waren

9) Bredt, ebd., Seite 460.
10) Vgl. Bredt, Einheitsstaat, Seite 145.
11) Bredt, ebd. Seite 145.
1) Gmelin, Unitarismus und Föderalismus, in: Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, 37. Lieferung, Seite 220.

schon bald wieder starke Kräfte am Werk, die sich dem Einheitsstaatsgedanken entgegenstemmten. Die politische Revolution berücksichtigte sofort die alten Landesgrenzen, denn in München wurde nur eine bayrische Republik ausgerufen und die Agitation von dort aus nicht auf das ganze Reich ausgedehnt. Die führenden Revolutionäre in München befürchteten augenscheinlich, daß ihre Macht nicht weiterreichen und Preußen ihnen ablehnend gegenüberstehen würde[2]). Ähnlich dachte man in jenen Tagen in Preußen. Die preußischen Ministerposten wurden neu besetzt, der Regierungsapparat in Gang gehalten und das Weiterbestehen der Einzelstaaten als selbstverständlich angenommen. Damit hatten die persönlichen Interessen der damals in den Einzelstaaten führenden Männer den Gedanken des Einheitsstaats in den Hintergrund treten lassen. Bezeichnend ist, daß die preußischen Ministerposten je doppelt von einem Angehörigen der Mehrheitssozialisten und der Unabhängigen besetzt wurden. Es bestand zu diesem Zeitpunkt sogar die Gefahr, daß separatistische Kräfte zum Durchbruch gelangten. Jetzt aber kam dem Reich die Bismarcksche Organisation zugute[3]), denn die bundesstaatliche Verfassung mit einem Hegemoniestaat bewirkte, daß der Stoß des Separatismus, der die Gefahr der Mainlinie drohend offenbarte, von der starken Vormacht Preußen aufgefangen wurde, das dank seiner Autorität seinem Einheitsstreben, das dem Bewußtsein der traditionellen Verantwortlichkeit entsprang, den nötigen Nachdruck zu verleihen wußte. Das zweite Moment, das die Verwirklichung des Einheitsstaats verhinderte, lag darin, daß die Revolution in den einzelnen Teilen Deutschlands eine verschiedene Entwicklung nahm. So hatten in Norddeutschland in den ersten Wochen nach der Revolution die der Diktatur des Proletariats zuneigenden Unabhängigen das Übergewicht. Die Mehrheitssozialisten konnten sich neben ihnen nur mühsam durchsetzen. In den süddeutschen Staaten beteiligten sich von vornherein die Bürgerlichen an der Regierungsbildung und gaben damit der Volksbewegung einen mehr demokratischen Anstrich. Die süddeutschen Regierungen sahen in dem vom Vollzugsrat der Berliner Arbeiter- und Soldatenräte verfolgten Ziel einer Arbeiterdiktatur eine Bedrohung ihrer Existenz. In Konferenzen ihrer Minister mit dem Rat der Volksbeauftragten fanden sie die nötigen demokratischen und vor allem föderalistischen Sicherungen[4]). Durch die Bemühungen der Einzelstaaten, das demokratische Prinzip im Reich durchzuführen, waren die Aussichten für die Beibehaltung des bundesstaatlichen Charakters in der auf die Revolution von 1918 folgenden Reichsverfassung wesentlich verstärkt.

2) Vgl. Bredt, Einheitsstaat, Seite 135.
3) Gmelin a.a.O., Seite 221.
4) Konferenz zu Berlin vom 25. 11. 1918, Stuttgarter Kundgebungen der süddeutschen Regierungen vom Dezember 1918.

Jetzt tauchte die Frage auf, wie man die bisher gut funktionierende Bismarcksche Hegemonialverfassung, die natürlich in einer Republik nicht möglich war, gleichwertig ersetzen könnte. Eine Lösung dieses Problems schien unmöglich[5]). So mußte man zumindest Preußen in die gleiche Linie mit den anderen Einzelstaaten stellen. Darüber hinaus schwächte man die Stellung Preußens noch durch Art 61 RV, der bestimmte, daß kein Land durch mehr als zwei Fünftel aller Stimmen im Reichsrat vertreten sein durfte, und ferner durch Art. 63 RV, der vorsah, daß die Hälfte der preußischen Stimmen von den preußischen Provinzialverwaltungen zu bestellen waren. Damit schuf man den Ausgangspunkt für Konflikte zwischen dem Reich und dem größten deutschen Staat, der gewaltsam seines Einflusses beraubt wurde. Hier konnte nur durch den Einheitsstaat ein Ausweg gefunden werden. Das hatte vor Erlaß der Weimarer Verfassung der damalige Reichsstaatssekretär Preuß richtig erkannt.

Da der unmittelbare Weg zum Einheitsstaat ungangbar geworden war, strebte Preuß dieses Ziel auf mittelbarem Wege an. Er verstand es, in seinem Verfassungsentwurf[6]) die in Preußen vorhandenen Bestrebungen dem Gedanken des Aufbaues einer starken Reichsgewalt dienstbar zu machen, wobei ihm allerdings der für die damalige Zeit schwerwiegende Fehler unterlief, sein Ziel durch eine Aufteilung Preußens in Einzelstaaten erreichen zu wollen. Er beabsichtigte, durch die Zerlegung Preußens und die dadurch bewirkte Beseitigung von dessen Vormachtstellung die Zustimmung des nichtpreußischen Deutschland zu gewinnen und diesem die Notwendigkeit einer bedeutenden Stärkung der Reichsgewalt klarzumachen, die der Wegfall der Großmacht Preußen bedingte. Gleichzeitig wollte er mit dieser Maßnahme den Dualismus Reich — Preußen für immer vernichten. So sollten das Heerwesen und die Eisenbahnen dem Reich überwiesen werden, die Aufsicht des Reiches über die Einzelstaaten sollte zu einer unmittelbaren verstärkt werden. Damit wäre den Einzelstaaten jeder maßgebende Einfluß auf die Bildung des Reichswillens versagt geblieben; denn das an der Gesetzgebung neben dem Volkshaus mitwirkende Staatenhaus sollte aus den Landtagen hervorgehen. Die Regierungen sollten auf beratende Teilnahme in sog. Reichsräten beschränkt werden. Der Preuß'sche Entwurf war insofern unitarisch, als er sich durchaus nicht an den Gebietsstand der Einzelstaaten hielt, sondern eine völlige Neugliederung des Reiches vorsah[7]).

---

5) Vgl. Bredt, Einheitsstaat, Seite 136.

6) Triepel, Quellensammlung zum deutschen Reichsstaatsrecht, 4. Auflage 1926, Seite 6 ff., und Entw. I vom 3. 1. 1919.

7) Vgl. Entw. I § 29 Nr. 1, 12, 8.

P r e u ß stieß mit seinem Werk fast überall auf energischen Widerspruch. Man befürchtete die „Herabwürdigung“ der Einzelstaaten zu Selbstverwaltungskörpern und lehnte die Auflösung Preußens ab, weil man in ihm nach wie vor den besten Halt Deutschlands erblickte.

Die föderalistische Gegenwirkung führte zu einer Umgestaltung des Verfassungsentwurfs, der den Ländern wieder Einfluß auf die Willensbildung des Reichs verschaffen sollte, indem er anstelle des von den Landtagen zu wählenden Staatenhauses einen aus den Regierungen hervorzugehenden Reichsrat setzte[8]). Er schwächte die Reichsaufsicht wieder ab und stellte sogar den Verfassungsschutz für Sonderrechte wieder her. Der auf Grund der Vereinbarungen zwischen Reich und Ländern von der Staatenkonferenz eingesetzte provisorische Staatenausschuß gestaltete den Entwurf II in der Weise um, daß der aus diesen Bemühungen hervorgehende III. Entwurf einen noch stärkeren föderalistischen Zug aufwies, aber andererseits gegenüber der Bismarkschen Verfassung auf dem Gebiete des Verkehrswesens vieles der reichseigenen Verwaltung zuführen wollte[9]).

Nicht die unitarisch gesinnte Mehrheit der Nationalversammlung allein bestimmte den einheitsstaatlichen Grundzug der Weimarer Verfassung[10]). Die Tatsache, daß das Reich Gelegenheit erhielt, in verschiedenen Einzelstaaten, in denen sich die Diktatur des Proletariats durchgesetzt hatte (in den Hansestädten, Bayern, Braunschweig), die demokratische Regierungsform wiederherzustellen, war ein wesentliches Moment für die Stärkung des Reichsgedankens. Ein anderer Grund bestand in der durch den Versailler Vertrag hervorgerufenen Zwangslage, daß nämlich die geringe Wehrmacht, die dieser noch gestattete, gar nicht anders als einheitlich aufgebaut werden konnte, daß weiter die ungeheuren finanziellen Lasten, die der Vertrag Deutschland aufbürdete, nur durch eine Zusammenfassung der Steuerverwaltung und eine Vereinheitlichung des Verkehrswesens wenigstens zum Teil bewältigt werden konnten.

So wurde in der Nationalversammlung der durch den Entwurf III verwässerte unitarische Grundzug der neuen Verfassung wieder stärker betont.

---

8) Vgl. Entw. II § 15.
9) Vgl. Entw. III, Art. 90, 97, 98.
10) Gmelin a.a.O., Seite 223.

§ 2.

Der Kompromiß zwischen Unitarismus und Föderalismus in der Weimarer Verfassung.

Bei einem Vergleich zwischen der Bismarckschen Verfassung und der Weimarer Verfassung fällt die Verstärkung des unitarischen Charakters der letzteren auf[1]). Dieses war nicht zuletzt dadurch bedingt, daß die Weimarer Verfassung von der Nationalversammlung, also einem unitarischen Organ, erlassen wurde, während die Bismarcksche auf Verträgen unter den Einzelstaaten beruhte. Eine Reihe von Merkmalen für den Unitarismus fällt besonders ins Gewicht. Da der Reichsrat in seiner Bedeutung neben dem Reichstag zurücktrat, wurde eine Verminderung des Einflusses der Länder auf die Bildung des Reichswillens erzielt. Das Hauptorgan des Reiches war nicht mehr der die Summe der Einzelregierungen repräsentierende Bundesrat[2]), der nach der Bismarckschen Verfassung das Sanktions- und Verordnungsrecht hatte, sondern der Reichsrat, der durch die Weimarer Verfassung lediglich ein aufschiebendes Einspruchsrecht hinsichtlich der dem Reichstag überlassenen Gesetzgebungsbefugnis erhielt. Seine Rechte sind unitarischen Organen zugewachsen, sei es dem Reichstag, dem Reichspräsidenten, der Reichsregierung oder dem Staatsgerichtshof. Dazu kommt als weiteres Merkmal die Beeinträchtigung der Gebietshoheit der Länder in Art. 18, der eine Neugliederung auch gegen den Willen des Landes ermöglicht, wovon in der Bismarckschen Verfassung überhaupt nicht die Rede war, da bei der Lage zur Zeit der Reichsgründung eine Garantie der Ländergrenzen selbstverständlich war. Ferner die Beschränkung der verfassunggebenden Gewalt der Länder durch Art. 18, die Ausdehnung der Zuständigkeit des Reiches in der Gesetzgebung, die Einschränkung des Aufgabenkreises der Länder auf dem Gebiet der Verwaltung, da sie die Reste ihrer auswärtigen Verwaltung, das Heerwesen, die Staatseisenbahnen und die Wasserstraßen des allgemeinen Verkehrs dem Reich überlassen mußten. Alle diese Momente bedeuteten eine wesentliche Schwächung der Stellung der Einzelstaaten und damit einen Fortschritt in Richtung auf den Einheitsstaat. Jedoch reichten alle aufgezählten Momente nicht aus, dem Reiche den Charakter eines Bundesstaats zu rauben. Denn wenn auch der Föderalismus nicht mehr das Grundprinzip des Weimarer Staates darstellte, so waren gleichwohl die bündischen Kräfte noch stark und die bündischen Ideen noch lebendig[3]). Ihren Brennpunkt bildete der Reichsrat, der trotz

---

1) Bredt, Reichsverfassung, Seite 78.
2) unter dem Namen Bundesrat hatte er im wesentlichen die Funktion des späteren Reichsrats.
3) Vgl. Giese, Die Verfassung des Deutschen Reiches. Berlin 1931, S. 159.

seiner verminderten Bedeutung gegenüber dem früheren Bundesrat den Ländern das verfassungsmäßige Mitbestimmungsrecht in Reichsangelegenheiten sowie die Wahrung ihrer staatlichen Selbständigkeit und ihres staatlichen Selbstbestimmungsrechtes in Landesangelegenheiten garantierte[4]).

Während also der Föderalismus gegenüber dem Unitarismus in der verfassungsmäßigen Entwicklung des Reichs noch nach der Verfassung von 1871 die Vorherrschaft behaupten konnte, begründete die neue Reichsverfassung von 1919 das Übergewicht des Unitarismus über den Föderalismus[5]). Sie zeigte, daß nach dem ersten großen nationalen Unglück, dem verlorenen Krieg, Deutschlands Stämme zusammenhielten[6]). Allerdings wurde das Ziel der Erreichung eines einheitlichen straffen Staatsaufbaues bei weitem nicht erreicht, weil es an einer Macht fehlte, die stark genug gewesen wäre, dem Ringen der föderativen und unitarischen Tendenzen Halt zu gebieten, den Kompromiß, wie ihn die Weimarer Verfassung darstellt, zu verhindern und einen Weg zum Einheitsstaat zu finden.

§ 3.
Die Entstehungsgeschichte des Ausführungsgesetzes zum Art. 18 RV vom 8. Juli 1922.

Die Weimarer Verfassung enthält in Art. 18 eine Möglichkeit rein theoretischer Art zur Lösung des unitarischen Problems. Die politische Entwicklung aber, die einer Stärkung der Machtstellung des den föderalistischen Interessen dienenden Reichsrats günstig war[1]), ließ die Möglichkeit des Art. 18 nicht zur Tat werden. Sehr aufschlußreich ist in dieser Beziehung die Entstehungsgeschichte des Gesetzes zur Ausführung des Art. 18 RV vom 8. Juli 1922. Am 5. April 1921 leitete die Reichsregierung dem Reichsrat einen Gesetzentwurf betr. die Ausführung des Art. 18 zu. Der Inhalt des Entwurfs sollte nicht nur Verfahrensvorschriften bringen, sondern gleichzeitig dem Art. 18 denjenigen Ausbau geben, der eine sachgemäße Handhabung dieser schwerwiegenden Verfassungsbestimmung ermöglichen sollte[2]). Hierunter war natürlich insbesondere die Auslegung des Abs. 4 des Artikels 18 zu verstehen. Es wurden zwei Entwürfe, einer der preußischen Regierung und eine Reichsregierungsvorlage, herausgebracht. Inhaltlich unterschied sich der

4) Vgl. Gmelin a.a.O., Seite 224.
5) Venator, Unitarismus und Föderalismus im deutschen Verfassungsleben. Berlin und Leipzig 1921.
6) Jacobi, Einheitsstaat oder Bundesstaat. Leipzig 1919.
1) Schoppmeier, Der Einfluß Preußens auf die Gesetzgebung des Reichs, Berlin 1929, Seite 30.
2) Schoppmeier a.a.O., Seite 60.

preußische Entwurf von der Reichsregierungsvorlage besonders in der Regelung der Bestimmungen über das Verfahren. Im ganzen genommen, bildete der preußische Gesetzentwurf ein Meisterwerk preußischer Ressortarbeit, denn die preußische Regierung fühlte, daß dieses Gesetz zur Ausführung des Art. 18 Preußens Schicksal sein konnte. Schon deshalb mag Preußen mit größerem Eifer daran gearbeitet haben als das Reich. Der Reichsrat ließ denn auch, entsprechend seiner föderalistischen Einstellung, auf den Antrag Preußens hin den Reichsregierungsentwurf fallen und legte den preußischen Entwurf den weiteren Verhandlungen zugrunde. Damit war der Entwurf der Reichsregierung erledigt. Der Reichsrat stimmte weiter auch sachlich in seinen Beschlüssen grundsätzlich dem preußischen Entwurf zu. Die Reichsratsvorlage wurde mit unwesentlichen formellen Änderungen vom Reichstag angenommen. Es erwies sich also, daß die Reichsregierung sich in weitgehendem Maße den Wünschen des Reichsrats fügen mußte, der seinerseits wieder stark den preußischen Einflüssen zugänglich war[3]). Damit war, wie der Inhalt des Ausführungsgesetzes vom 8. Juli 1922 deutlich zeigt, die Gefährlichkeit des Art. 18 für den Bestand des preußischen Staatsgebiets wesentlich herabgemindert und seine Anwendbarkeit auch materiell stark eingeschränkt. Dazu kamen die geschilderten politischen Schwierigkeiten, um ihn letzten Endes praktisch bedeutungslos zu machen. Es stellte sich demnach geradezu als eine Unmöglichkeit heraus, die in der Reichsverfassung vorgesehene Neugliederung der Länder vorzunehmen. Trotz der Dringlichkeit einer Abänderung der Ländergrenzen, die der Fortfall der Monarchien eigentlich hätte begünstigen müssen, hat sich bis auf die Bildung des Freistaates Thüringen, die Vereinigung von Coburg mit Bayern und die von Pyrmont und Waldeck mit Preußen im Laufe von zehn Jahren seit Inkrafttreten der Reichsverfassung nichts geändert.

Die Tatsache, daß Preußen und Bayern auf Grund des Art. 18 sogar ihr Staatsgebiet noch vergrößerten, bedeutet faktisch eine Umkehrung des ursprünglichen Zweckes dieser Vorschrift, die dem Reichsinteresse zu dienen bestimmt war.

---

3) „Die Hilfe“ Nr. 5 vom 15. Februar 1922 schreibt: „Bei der Beratung des Ausführungsgesetzes zum Art. 18 RV hat Preußen mit Hilfe seiner freiwilligen und unfreiwilligen Gesinnungsgenossen unter den Landesregierungen seinen Willen in einer Weise durchgesetzt, daß die Reichsregierung sich sogar genötigt gesehen hat, dem Reichstag neben den Beschlüssen des Reichsrats noch einen eigenen Entwurf vorzulegen.“

§ 4.

Die Bemühungen zur Beseitigung der Mißstände im Verhältnis Reich — Länder und des Dualismus Reich — Preußen.

1. Die Theorie der Verfassung im Gegensatz zur Praxis.

Bereits in den ersten Jahren nach Erlaß der Weimarer Verfassung zeigte es sich, daß sich in der Praxis das wirkliche Spiel der Kräfte innerhalb des Reichsorganismus wesentlich anders darstellte, wie ihre Urheber es sich gedacht haben. Es erwies sich, daß der unitarische Geist, der aus den Buchstaben der Verfassung spricht, in Wirklichkeit nicht so stark war, daß er die mancherlei partikularistischen Hemmungen und Rückschläge, die sich zum großen Teil unbeabsichtigtermaßen aus der Verfassung ergaben, zu überwinden vermochte. Der Verfassungskampf zwischen Reich und Ländern wurde das Schicksal der deutschen Innenpolitik. Vor allem zwischen Bayern und dem Reiche fanden Auseinandersetzungen statt, die geeignet waren, das Ansehen des Staatsgebildes zu untergraben. Durch die Überreichung der bayrischen Denkschrift am 5. Januar 1924 sollten die Konflikte zwischen dem Reich und Bayern beseitigt werden. Bayern beabsichtigte mit dieser Denkschrift eine grundsätzliche Erörterung über das Verhältnis zwischen Reich und Ländern in die Wege zu leiten, als deren Ziel es die völlige Wiederherstellung der Staatlichkeit der Länder anstrebte. Diese Forderungen Bayerns machten die Lage noch ungeklärter.

Die Konflikte waren darauf zurückzuführen, daß die Beziehungen zwischen Reich und Ländern unbefriedigend geregelt wurden. Zuständigkeitsstreitigkeiten führten zur Verzettelung und Lahmlegung der Kräfte der Verwaltung in Reich, Ländern und Gemeinden. Der Verwaltungsapparat mit seinem Nebeneinander oder sogar Gegeneinander von Reichs- und Landesbehörden arbeitete schwerfällig und kostspielig. Dazu kam das unwirtschaftliche Anschwellen des Beamtenapparates; die Großzahl der öffentlichen Gemeinwesen führte eine unwirtschaftliche Ausgabenpolitik[1]). Schwerwiegend trat in Erscheinung, daß das Reich keine eigene Exekutivgewalt auf den meisten Gebieten hatte.

2. Die Notwendigkeit einer Reichsreform.

Das große Ziel der einheitlichen Willensbildung durch eine starke Reichsgewalt, in deren Hände die Gesamtinteressen der deutschen Volkseinheit gelegt sein würden, konnte durch den Weimarer Staat nicht erreicht werden. Die politische Existenz, das

1) Schäffer, Der Streit der Meinungen um den deutschen Einheitsstaat. in: Ann. d. Deutschen Reichs 1927/28, Seite 5.

wirtschaftliche Gedeihen und die Aufrechterhaltung der Einheit als Kulturnamen verlangten gebieterisch, die zur Durchsetzung dieser Interessen erforderlichen Kräfte in die Hände der Reichsregierung zu legen[2]). Es setzte sich der Gedanke immer mehr durch, daß die Zwangsläufigkeit der Entwicklung zum Einheitsstaat und die Verbundenheit von Nationalgefühl und einheitsstaatlichem Denken keine willkürliche Annahme sei[3]). In kaum 70 Jahren schmolz im 19. Jahrhundert die Zahl eigenstaatlicher Gebietsteile in Deutschland von 300 auf 25 und das Reichsland Elsaß-Lothringen zusammen. Diese Zahl verringerte sich im Weimarer Reich auf 18. Daraus ist deutlich ersichtlich, daß die moderne Entwicklung auf eine stetig fortschreitende Verringerung der Gebietsteile und dadurch bewirkte Zentralisation der Hoheitsrechte hindrängt. Diese Entwicklung wurde immer wieder durch die Feinde des Einheitsstaats, die Landesparteien und die Staatsregierungen, gehemmt; denn die Sucht, in den Ländern als Parteiführer oder Beamter eine relativ bedeutende Rolle zu spielen, unterdrückte die Forderung nach dem Einheitsstaat zu Gunsten egoistischer Interessen[4]). Lieber wollten diese Machthaber ihre Rolle spielen unter Vorspiegelung von allerlei nebelhaften Gefahren, die der Einheitsstaat für das Bodenständische mit sich bringen sollte, als daß sie pflichtgemäß den großen Gedanken der Weiterbildung des Reichs zu einem in großzügiger Gemeinschaft gestalteten, politische Einmütigkeit und Festigkeit verbürgenden deutschen Reiche pflegten.

Während Bismarck durch den Einbau der preußischen Hegemonie in sein Verfassungssystem eine Übereinstimmung von Reichspolitik und preußischer Politik schaffen konnte, wurde nach Erlaß der Weimarer Verfassung der Dualismus zwischen dem Reich und dem zwei Drittel des gesamten Reiches umfassenden Großstaat Preußen immer deutlicher, denn die Stellung, die die Weimarer Verfassung Preußen zugewiesen hat, war für das Reich wie für Preußen gleicherweise untragbar. Das Stimmgewicht Preußens im Reichsrat konnte völlig lahmgelegt werden, wenn alle preußischen Provinzialstimmen in entgegengesetztem Sinne abgegeben wurden. Es ist erklärlich, daß man sich in Preußen mit dem neuen Rechtszustand nicht zufrieden geben konnte. Schon am 17. 12. 1919 faßte die preußische Landesversammlung einen Beschluß, in welchem sich Preußen bereit erklärte, im Reiche aufzugehen, vorausgesetzt, daß die übrigen deutschen Länder sich zu demselben Schritt entschlössen. In einem deutschen Einheitsstaat hätte Preußen zwar nicht als

2) Koch, Die bayrische Denkschrif tund der Unitarismus, in DJZ, Heft 3/4, 29. Jahrgang 1924.
3) Behauptung des Föderalisten Schäffer a.a.O., Seite 3.
4) Vgl. Eimer, Zum Problem des Einheitsstaates. Dresden und Leipzig 1921, Seite 9.

Träger von Hoheitsrechten, aber doch als Volk vermöge seines zahlenmäßigen Übergewichts und durch die Lage der Reichshauptstadt einen größeren Einfluß auf die Reichsgeschäfte gewonnen, als er ihm nach der Verfassung von 1919 zustand[5]). Die übrigen Staaten hatten im Vergleich zu Preußen durch die Weimarer Verfassung einen Machtzuwachs erfahren und das Echo auf den preußischen Vorschlag blieb infolgedessen aus.

Im Januar 1926 versuchte der preußische Landtag ein Landesgesetz über einheitliche Stimmabgabe der preußischen Staats- und Provinzialstimmen herauszubringen, jedoch scheiterte der Gesetzentwurf an seinem parteipolitischen Einschlag und am Widerstand des föderalistischen Elements der preußischen Verfassung, des Staatsrats[6]).

In Art. 15 des Entwurfs, den das Reichsministerium des Innern am 17. November 1919 dem Staatsausschuß vorlegte, wurde den deutschen Gliedstaaten das Recht zugesprochen, sich zum Zwecke der Bildung großer leistungsfähiger Staaten im Ganzen oder in Teilen zusammenzuschließen. Anstelle dieser Bestimmung trat später der Art. 18 RV. Dadurch war die Möglichkeit gegeben, daß sich kleinere an Preußen grenzende Länder diesem anschlossen, was — wie schon angeführt — im Interesse des Reichs keineswegs zu begrüßen war. Auch die Bemühungen der am 3. November 1920 geschaffenen „Zentralstelle zur Gliederung des Reiches“, auf Grund des Art. 18 zu einer Besserung des Verhältnisses Reich—Länder zu gelangen, waren Fehlschläge.

Es war einer der Hauptfehler der Weimarer Verfassung, daß sie das Grundproblem jeder deutschen Reichsgestaltung, das Verhältnis Reich—Preußen, nicht berücksichtigte, daß sie glaubte, die gradlinige preußische Tradition vernachlässigen zu können[7]). Das preußisch-deutsche Problem drängte immer stärker zu einer Lösung, bei der die Frage Bundesstaat oder Einheitsstaat, partikularistischer Egoismus oder straffer einheitlicher Staatsaufbau zur Entscheidung stand. Damit eng verbunden war der Ruf nach einer befriedigenden Regelung der Beziehungen zwischen dem Reich und den außerpreußischen Ländern.

3. Die wichtigsten Reformvorschläge.

Alle die Mißstände, die sich in der Praxis der Weimarer Reichsverfassung ergeben hatten, zwangen zu einer Reform. Es hatte sich deutlich erwiesen, daß die Halbheit der Verfassung, ihr Kompromißcharakter zwischen Unitarismus und Föderalismus, auf

5) Vgl. Gmelin a.a.O., Seite 227.
6) Vgl. Gmelin a.a.O., Seite 226.
7) Koellreutter a.a.O., Seite 6.

die Dauer untragbar war[8]). Die Zahl der Lösungsversuche des Reichsreformproblems betrug schon im Jahre 1928 weit über hundert[9]). Daraus ergibt sich für uns die Notwendigkeit, von einer Darstellung der gesamten Reformvorschläge abzusehen und nur die wesentlichsten kurz zu erörtern, wobei nur die Vertreter der unitarischen Richtung berücksichtigt werden können, da sie allein das Verdienst haben, dem Gedanken des Einheitsstaates Boden gewonnen zu haben.

Dabei ist vorauszuschicken, daß niemand den zentralisierten Einheitsstaat mit dem Zentrum Berlin herbeiwünschte, denn ein derartiger Vorschlag hätte nicht den geringsten Erfolg haben können. Nicht nur die deutschen Einzelstaaten waren einem Berliner Zentralismus abhold, sondern sogar in den preußischen Provinzen herrschte eine starke Verstimmung gegen den „Wasserkopf Berlin"[10]).

Der Grund, der hauptsächlich gegen einen Berliner Zentralismus sprach, war darin zu erblicken, daß eine Berliner Zentralregierung in den anderen Einzelstaaten das Gefühl einer Bedrückung hätte aufkommen lassen können[11]), was wiederum der Reichsfreudigkeit dieser Länder Abbruch getan hätte. So konnte sich ein der praktischen Durchführung zustrebender Unitarismus nur im Sinne des dezentralisierten Einheitsstaates betätigen, er mußte also auf die berechtigten Interessen der deutschen Länder Rücksicht nehmen. Ein starkes Eigenleben der Glieder des deutschen Staatsorganismus muß nicht notwendig auf Kosten des Reichsganzen und seiner Geschlossenheit gehen. „Zutreffend ist das nur, wenn die Reichsgewalt nicht die nötige Macht hat, um die Glieder mit ihrem Eigenleben richtig in das Ganze einordnen zu können[12])." Dem Weimarer Staat fehlte diese Macht, weil die Bismarcksche Grundlage der Verbindung von Reichs- und preußischer Staatsgewalt zerstört war[13]).

Man konnte an die Frage des deutschen Einheitsstaates nur in der Weise zweckmäßig herangehen, daß man von den tatsächlichen Verhältnissen und realen Machtfaktoren ausging[14]). Dabei zeigten sich die Hindernisse, über die man nicht hinwegkommen konnte und die den Grad des möglicherweise Erreichbaren bestimmten. Es herrschte auch bei den Verfechtern des Einheitsstaatsgedankens Einmütigkeit darüber, daß eine gewisse Dezentralisation unumgänglich war, nur gingen die Ansichten über die Begrenzung der autonomen

---

8) Vgl. Gebhardt, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. Aug. 1919, in der Reihe: Schweizerns Handkommentar.
9) Conrad, Zur Reichsreform. 1928, Seite 69.
10) Vgl. Bloch, Erlanger Dissertation 1931, Seite 15.
11) Vgl. Bredt, Reichsverfassung Seite 472.
12) Herrfahrdt: Das Reichshaltergesetz vom 30. Januar 1935. in „Reich und Länder", März 1935, Heft 3, Seite 58.
13) ebenda.
14) Vgl. Bredt, Einheitsstaat, Seite 137.

Gewalt der Länder auseinander. So war die Dezentralisation mit der notwendigen Neueinteilung des Reichs dasjenige Gebiet, auf dem sich die eigentlichen Schwierigkeiten einer Reichsreform zeigten[15]).

Bei der Frage einer etwa möglichen Neueinteilung des Reiches mußte man von praktischen Erwägungen ausgehen. Dabei tauchte dann sofort das Problem auf, wie man diejenigen Gebiete, die ihren Eigenbestand nicht freiwillig aufgeben würden, — an ihrer Spitze Bayern — behandeln sollte. Bredt[16]) vertrat die Ansicht, daß die neu zu schaffenden Länder sich ungefähr in der Größe von Bayern halten müßten. Es würde sich eine Gliederung des Einheitsstaates von selbst ergeben, wenn man sich an die durch Natur- oder wirtschaftspolitische Entwicklung gezogenen Grenzen halten und damit die willkürlichen Zerreißungen des Deutschen Reiches durch die Dynastien mit ihren Heiraten, Erbverbrüderungen und Erbfolgekriegen wieder ausgleichen würde. Die kleineren Staaten sollten in einem der neu zu schaffenden Länder aufgehen, was durch die Auswirkungen der Erzbergerschen Steuerreform bedeutend erleichtert wurde. Denn das deutsche Finanzwesen war durch diese Steuerreform insofern grundlegend geändert worden, als die Einzelstaaten in ihrer Haupteinnahmequelle, der Einkommensteuer, vom Reiche aus gespeist wurden. Dabei zeigte es sich, daß sich einige kleinere Staaten ohne Unterstützung von seiten des Reichs nicht mehr halten konnten. Bei dieser Sachlage waren sie praktisch dem Gedanken einer Aufgabe ihrer Eigenstaatlichkeit leichter zugänglich zu machen. Was die Beseitigung des Dualismus Reich — Preußen anbetrifft, so hielt Bredt[17]) die Zerlegung des alten Staates Preußen in mehrere Länder für unvermeidlich, wobei es dem Willen der Bevölkerung überlassen bleiben sollte, die genaue Grenzziehung zu bestimmen. Die Mission Preußens, Deutschland zusammenzuhalten und auf den Weg zur Einheit zu bringen, war erfüllt, wenn unser Vaterland nicht mehr durch das Preußentum, sondern durch das Deutschtum selbst zusammengehalten sein würde.

Die Zusammenfassung der norddeutschen Länder zu einem Reichsland „Norddeutschland“, das in zwölf Reichsprovinzen eingeteilt werden sollte, wurde von Höpker-Aschoff[18]) vorgeschlagen. Durch diese Einteilung hoffte er zu gleicher Zeit den preußisch-deutschen Dualismus und die norddeutsche Kleinstaaterei zu beseitigen. Die damals noch den Ländern zustehenden Machtbefugnisse sollten in diesem Reichsland auf die Reichsregierung übergehen. Zur

---

15) Vgl. Bredt ebenda.
16) Bredt, Einheitsstaat, 1928.
17) Vgl. Bredt, Einheitsstaat, Seite 141.
18) Deutscher Einheitsstaat, ein Beitrag zur Rationalisierung der Verwaltung. Berlin 1928.

Wahrung der preußischen Belange wollte Höpker-Aschoff in nur das Reichsland betreffenden Fragen im Reichstage wie im Reichsrat eine gesonderte Abstimmung der norddeutschen Abgeordneten und Bevollmächtigten stattfinden lassen. Für die Reform des Gesamtreiches, die er ebenfalls vorschlug, fürchtete er mit Recht den Widerstand der süddeutschen Staaten, da die Machtstellung der Reichsregierung und der übrigen Reichsgewalten erhöht werden sollte. „Der theoretischen Betrachtung erscheint der in Reichsprovinzen gegliederte Einheitsstaat als die beste Lösung. Die Regierungen und Parlamente würden verschwinden. In München, Stuttgart, Karlsruhe, Dresden und Weimar würden Provinzialverwaltungen eingerichtet werden, die kleinen norddeutschen Länder würden mit den preußischen Selbstverwaltungskörpern und Verwaltungsbezirken zusammengelegt werden (und so das Reichsland Norddeutschland bilden), der Reichsrat würde aus Vertretern der Reichsprovinzen gebildet werden“ [19]). Höpker-Aschoff hoffte die süddeutschen Länder damit zu beschwichtigen, daß in der Reichsregierung neben den norddeutschen naturgemäß auch süddeutsche Minister sitzen sollten, daß im Reichsrat der Einfluß der Süddeutschen nicht geringer werden sollte. Jedoch würde sich die praktische Durchführung dieses Vorschlags in der Weise ausgewirkt haben, daß das Reichsland „Norddeutschland“ eine Vergrößerung und Verstärkung des preußischen Blocks geworden wäre, sodaß die süddeutschen Staaten dem Plan wenig Sympathie entgegenbrachten.

Am 7. Januar 1928 traten in Berlin eine größere Anzahl von Männern der verschiedensten Berufszugehörigkeit und Parteieinstellung zu einer gemeinsamen Sitzung zusammen, um Kenntnis zu geben von der Gründung des „Bundes zur Erneuerung des Reiches“. Der Bund vertrat die Ansicht, daß als unerläßliches Fundament für den Wiederaufstieg Deutschlands, das unter den Lasten des Versailler Diktats beinahe erdrückt wurde, die innere Einigkeit hergestellt werden müsse. Die Kämpfe der Länder mit dem Reich über Fragen der Verwaltung und Staatsmacht müßten beendet werden. Es tat sich im Aufruf des Bundes[20]) der Wille kund, die volle Einheit des Reiches zu schaffen, durch eine klare Abgrenzung der strittigen Belange und eine organische Gliederung der Verwaltung eine Erneuerung des Reiches herbeizuführen. Der Festigung der Reichsgewalt müsse eine hohe Selbstverantwortlichkeit entsprechen, mit der die Glieder des Reichs die ihnen zufallenden Aufgaben erledigen sollten. Die Erhaltung und Pflege der Stätten alter deutscher Kultur müsse verhindern, daß ein Übermaß von Zentralisation zu einer Verödung der übrigen Gebiete des Reichs führe.

19) Höpker-Aschoff a.a.O., Seite 10.
20) Vgl. Aust, Die Reform der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. Berlin 1928, Seite 253 ff.

Anstelle von Kampf und Reibungen sollten Klarheit und Einigkeit treten, um so für deutsche Gesamtaufgaben politische Kräfte freizumachen, die damals im Innern gebunden und aufgezehrt wurden. Die Vereinfachung der gesamten Verwaltung sollte wesentliche Ersparnisse in den Ausgaben der öffentlichen Hand ermöglichen und damit eine Senkung der unerträglichen Steuern bewirken[21]). Dieses Ziel konnte nach Ansicht des Bundes am besten dadurch erreicht werden, daß ganz Deutschland nördlich des Mains Reichsland werden sollte. Im einzelnen schlug der „Bund zur Erneuerung des Reiches" vor[22]), daß die gesetzgeberischen und zentralen Verwaltungsaufgaben Preußens in der Weise auf das Reich übertragen werden sollten, daß für dieses künftig als Reichsland zu verwaltende Land Reichspräsident, Reichsregierung und Reichstag an die Stelle von Staatsministerium und Landtag treten sollten. Der Bund gab der Hoffnung Ausdruck, daß im Laufe der Zeit andere deutsche Länder dem Beispiel Preußens folgen und sich ebenfalls dem Reichslandgedanken anschließen würden. Namentlich wurde dabei an ein Aufgehen Mecklenburgs, Thüringens und Hamburgs im Reichsland gedacht. Zur besonderen Wahrung der Reichslandbelange sollte ein von den verschiedenen Reichslandprovinzen zu wählender Staatsrat gebildet werden, der in Angelegenheiten des Reichslands zu hören sein sollte, und dem ein Einspruchsrecht gegen das Reichsland betreffende Gesetze zustehen sollte.

Dieser Plan konnte nicht verwirklicht werden, da es natürlich politisch unmöglich war, daß Preußen als Reichsland vom Reiche aus hätte verwaltet werden können; denn dann hätten die außerpreußischen Abgeordneten über das Schicksal Preußens mitzubestimmen gehabt. Zudem war die Hoffnung, daß die anderen Staaten sich ebenfalls dem Reichslandgedanken anschließen würden, sehr gering[23]). Selbst wenn man die Bestimmung getroffen hätte, daß bei rein preußischen Angelegenheiten nur die aus Preußen stammenden Abgeordneten stimmberechtigt sein sollten, so wäre im Ergebnis wieder ein preußischer, wenn auch vom Reiche her orientierter Landtag dabei herausgekommen.

Zur Ordnung des Verhältnisses zwischen Reich und Preußen entwickelte Herrfahrdt[24]) einen Plan für die Umgestaltung der Reichsverfassung, in deren Mittelpunkt er die Frage: Reich — Preußen stellte. Er war der Ansicht, daß das unverbundene Nebeneinander zweier Zentralgewalten zu Störungen und Konflikten führen mußte, die jede Aufbauarbeit großen Stils unmöglich

21) Aust a.a.O., Seite 255.
22) Vgl. Bund zur Erneuerung des Reiches, Reich und Länder, Vorschläge, Begründung, Gesetzentwürfe 1928.
23) Vgl. Bredt, Einheitsstaat, Seite 137.
24) Herrfahrdt, Reich und Preußen. Vorschläge zur Verfassungsreform 1928.

machten[25]). Herrfahrdt sah die Lösung in einer völligen Verschmelzung der Staatsgewalten des Reiches und Preußens. „Diese Wandlung im Verhältnis des Reichs zu Preußen kann zugleich die Neugestaltung des Verhältnisses der nichtpreußischen Länder zum Reich erleichtern und vorbereiten[26])." Daß Herrfahrdt ebenso wie die Länderkonferenz (siehe Seite 26 ff) eine „differenzierende Gesamtlösung" für zweckmäßig hielt, geht aus dem Abschnitt hervor, der dem Gesetzentwurf vorangeht: „In dem Entwurf sind die Besonderheiten, die sich aus den Verhältnissen einzelner Landesteile ergeben, vorläufig unberücksichtigt geblieben" [27]).

Im folgenden sollen die wesentlichsten Bestimmungen des „Gesetzes über die Vereinigung der preußischen Staatsgewalt mit der Reichsgewalt" und ihre Erläuterungen durch den Verfasser wiedergegeben werden.

§ 1: **Die Verfassung des Freistaats Preußen vom 30. XI. 1920 wird aufgehoben.**

Die Staatsgewalt in Preußen wird durch die Organe des Reichs nach den Vorschriften der Reichsverfassung ausgeübt.

„Bei der Übernahme der Aufgaben der preußischen Ministerien durch die Reichsregierung würden die meisten preußischen in den entsprechenden Reichsministerien aufgehen." — Im Verlaufe der nach dem 30. Januar 1933 in Fluß gekommenen Reichsreform wurde dieser Teil des Plans verwirklicht. (Vgl. Seite 47 ff.).

§ 2: **Gesetze für Preußen werden als Reichsgesetze erlassen. Sie treten auch in den nichtpreußischen Ländern in Kraft, soweit nicht das einzelne Land im Reichsrat einen Vorbehalt macht.**

„Durch diese Bestimmung soll erreicht werden, daß Rechtseinheit auch in den bisher nicht zur Zuständigkeit des Reichs gehörigen Angelegenheiten allmählich hergestellt wird, soweit nicht im Einzelfall in bestimmten Ländern ein Bedürfnis nach abweichender Regelung vorliegt."

§ 3: (Abs. 1) **In den preußischen Provinzen werden Landesregierungen gebildet, die aus drei bis sieben Mitgliedern bestehen. Der Vorsitzende der Landesregierung, der die Amtsbezeichnung Landeshauptmann führt, wird vom Reichspräsidenten ernannt und entlassen, ebenso die übrigen Mitglieder der Landesregierung auf Vorschlag des Landeshauptmanns. Jedes Mitglied der Landesregierung leitet seinen Geschäftszweig selbständig innerhalb der von der Landesregierung beschlossenen Richtlinien.**

„Durch die Einrichtung von Landesregierungen, in denen die bisherigen Staats- und Provinzialbehörden zusammengefaßt werden,

25) Herrfahrdt a.a.O., Seite 3.
26) derselbe a.a.O., Seite 4.
27) derselbe a.a.O., Seite 7.

sollen die preußischen Provinzen eine größere Selbständigkeit erhalten, aber nicht den Ländern gleichgestellt werden."

§ 4: **Durch Reichsgesetz wird bestimmt, in welchen Angelegenheiten die preußischen Provinzen ein Gesetzgebungsrecht haben.**
Gesetze der preußischen Provinzen werden durch die Landesregierung mit Zustimmung des Provinzialausschusses beschlossen und von der Landesregierung verkündet.

„Für die westlichen Provinzen wird im Zusammenhang mit dieser Wandlung auch die Frage der Neuabgrenzung aufzurollen sein. Es käme z. B. in Frage, aus Niederrhein und Ruhrgebiet eine selbständige Provinz zu bilden oder aber Westfalen und Rheinprovinz zu einer Provinz zusammenzufassen. - Die Neuregelung der preußischen Provinzialverwaltung kann, wenn sie sich bewährt hat, zum Muster für die Vereinfachung der Länderverfassungen, insbesondere Norddeutschlands, werden. Ferner wird durch die größere Selbständigkeit der Provinzen der Anschluß der kleineren Länder erleichtert. — Im übrigen braucht auch bei fortschreitender Reichseinheit das Verhältnis der einzelnen Länder zum Reich nicht schematisch gestaltet zu werden. Vielmehr kann eine Abstufung in dem Sinne stattfinden, daß mit einer größeren Selbständigkeit des einzelnen Landes ein geringerer Einfluß auf die Reichspolitik verknüpft ist."

§ 5: **Reichspräsident und Reichsregierung können die auf sie übergegangenen Befugnisse der preußischen Regierung auf die Landesregierungen der Provinzen übertragen. Sie sollen von dieser Befugnis Gebrauch machen, soweit nicht Einheitlichkeit innerhalb Preußens erforderlich ist.**

„Wo innerhalb Preußens Einheitlichkeit erforderlich ist, wird sie meistens auch für das ganze Reich anzustreben sein. Das gilt z. B. auf dem Gebiet der Justizverwaltung. (Vgl. Seite 49). An die Stelle der bisherigen preußischen Verwaltung wird also im Laufe der Zeit teils Provinzialverwaltung treten, teils Reichsverwaltung, die nur durch besondere Vorbehalte mit Rücksicht auf die Bedürfnisse einzelner Länder durchbrochen ist."

Im ganzen wenig brauchbar war der von Hugenberg am 9. April 1929 veröffentlichte Reformvorschlag, der dadurch die Hegemonie Preußens wiederherstellen wollte, daß der Reichspräsident zugleich preußischer Staatspräsident, der Reichskanzler gleichzeitig preußischer Ministerpräsident werden sollte. Art. 54 RV sollte wegfallen und Art. 17 RV entsprechend geändert werden. Hugenberg forderte einen Zuständigkeitsausgleich zwischen dem Reich und den Bundesstaaten, bei dem Kultusangelegenheiten, Justiz- und innere Verwaltung den Ländern verbleiben, die wirtschaftlichen Ministerien zu einem verschmolzen und auf das Reich übertragen werden sollten.

Eine Verwirklichung dieses Vorschlages hätte notwendigerweise zur politischen Voraussetzung gehabt, daß Reichspräsident und Reichskanzler in jedem Falle hätten Preußen sein müssen, was der Reichsfreudigkeit der anderen deutschen Länder gewiß Abbruch getan haben würde.

Die wirtschaftliche Seite des Plans hätte eher Aussicht auf Erfolg gehabt, da eine Vereinheitlichung gerade der Industrie und dem Handel zugute gekommen wäre, und von dieser Seite aus infolgedessen kaum Widerstände eingesetzt hätten.

§ 5.
Die Länderkonferenz von 1928 und das Ergebnis ihrer bis 1930 tätigen Ausschüsse.

Die Reformwünsche, die von den verschiedensten Stellen unter den verschiedensten Gesichtspunkten nach etwa neunjähriger Geltung der Weimarer Verfassung geäußert wurden, führten im Jahre 1928 zur Einberufung einer Länderkonferenz. Die Länderkonferenz setzte einen Verfassungsausschuß ein, der in den Jahren 1928—1930 wiederholt tagte und sich in zwei Unterausschüsse teilte: einen für die Frage der territorialen Umgliederung des Reiches und einen für die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Reich und Ländern. Das Ergebnis der Beratungen waren zwei Gutachten, die von den Unterausschüssen und daraufhin vom Verfassungsausschuß beschlußmäßig (mit 15 gegen 3 Stimmen) angenommen wurden (Juni 1930). In einer Entschließung[1]) zu Beginn ihrer Tätigkeit gelangte die Konferenz zu dem Resultat: „Reichsregierung und Ländervertreter sind der Auffassung, daß die Weimarer Regelung des Verhältnisses zwischen Reich und Ländern unbefriedigend ist und einer grundlegenden Reform bedarf." Ob allerdings die Reform die unitarischen oder die föderativen Kräfte stärken sollte, darüber war eine Einigkeit nicht zu erzielen.

Der vom Reich und den Ländern je zur Hälfte beschickte Verfassungsausschuß kam in seiner Sitzung vom 21. Juni 1930 zu einem Reformvorschlag, den Poetzsch-Heffter[2]) als „differenzierende Gesamtlösung" bezeichnete. Gesamtlösung insofern, als die Frage der Reichsreform für das ganze Reich gelöst werden sollte; differenzierend insofern, als in der Lösung ein Unterschied in der Behandlung der norddeutschen und der süddeutschen Länder gemacht wurde.

Der Reformvorschlag wollte Preußen in seine Provinzen aufteilen, die ihrerseits zu Ländern neuer Art erhoben werden sollten.

1) Vgl. die Länderkonferenz (Januar 1928), Seite 83.
2) Grundgedanken der Reichsreform 1931, Seite 34.

Aber diese neuen Länder sollten nicht mehr die Stellung der Länder im damaligen Sinne haben, da die Funktionen des preußischen Staatsministeriums auf die Reichsregierung übergehen sollten. Die neuen Länder sollten eine einheitliche Verfassung bekommen, die ihnen vom Reichstag gegeben werden sollte. Eine Gesetzgebungsgewalt sollte diesen Ländern neuer Art nur insofern zustehen, als sie ihnen vom Reich delegiert wurde. Demgegenüber behielten die „Länder alter Art" noch ihr Gesetzgebungsrecht, soweit es ihnen nach der Reichsverfassung zustand. Die Verwaltung sollte in den Ländern neuer Art von einem dem Reichspräsidenten unterstehenden Oberpräsidenten und einem von dem Lande zu bestellenden Landeshauptmann ausgeübt werden. Polizei, Justiz, Kultusangelegenheiten sollten in den Ländern neuer Art vom Reich, in den Ländern alter Art von diesen selbst verwaltet werden. Man hoffte, daß auch die süddeutschen Länder sich allmählich dem Verfassungsschema der neuen Länder angleichen würden, sodaß es zur Herstellung einer vollkommenen deutschen Einheit kommen würde.

Beachtlich ist an diesem Vorschlag der differenzierenden Gesamtlösung jedenfalls, daß sich auf ihn im Verfassungsausschuß der Länderkonferenz 15 von den 18, teils vom Reich, teils von den Ländern bestellten Persönlichkeiten geeinigt haben und so zumindest theoretisch dem Gedanken des Einheitsstaats förderlich waren[3]).

Im Juni 1930 wurde die Länderkonferenz geschlossen, ohne daß ihre Beratungsgegenstände erschöpft und Ergebnisse, die Aussicht auf praktische Verwirklichung gehabt hätten, erzielt waren. Die Fragen des Finanzausgleich zwischen dem Reich, den Ländern und den Gemeinden blieben unerledigt. Ebenso wurde die Frage der räumlichen Gliederung der Reichsteile nicht gelöst.

Der Vertreter des preußischen Ministerpräsidenten auf der Konferenz brachte einen Gesetzentwurf[4]) über „Neugliederung und Überleitung" der Länder heraus, der einen stark unitarischen Charakter aufwies, aber wegen seiner Vorteile für Preußen leider nicht die Zustimmung der süddeutschen Staaten finden konnte.

In dem Entwurf finden wir folgende Bestimmungen:

§ 2. 1. Die preußischen Provinzen und die Reichshauptstadt Berlin werden, vorbehaltlich der Neugliederung, Länder verstärkter Gemeinschaft.

2. Dasselbe gilt für die Länder Thüringen, Hessen, Hamburg, Mecklenburg-Schwerin, Oldenburg, Braunschweig, Anhalt, Bremen, Lippe, Lübeck, Mecklenburg-Strelitz und Schaumburg-Lippe.

3) Vgl. über die Länderkonferenz und ihre Ergebnisse Medicus: Reichsreform und Länderkonferenz. Ferner die Beratungen und Beschlüsse der Länderkonferenz und ihrer Ausschüsse.

4) Vgl. Ztschr. Reich und Länder, 4. Jahrgang, Heft 3.

3. Die Grenzen zwischen den Ländern verstärkter Gemeinschaft sind unter Beachtung des Art. 18 Abs. 1 Satz 1 RV in der Weise neu zu ziehen, daß sie unter Vermeidung von Gebietseinschlüssen abgerundete Gebiete umschließen, die zugleich für die Mittelinstanzen der Reichsverwaltung und für die höchsten Instanzen der Landesverwaltung einen zweckmäßigen Zuständigkeitsbereich bilden.
4. Wenn die Neugliederung nicht im Wege der Vereinbarung bis zum Ablauf von zwei Jahren nach dem Inkrafttreten des Gesetzes zustande kommt, erfolgt sie durch einfaches Reichsgesetz.

Zur Erläuterung diene, daß nach den Artikeln, die im Entwurf den obigen vorausgehen, „Länder verstärkter Gemeinschaft" (auch Länder neuer Art oder vereinfachter Verwaltungsform genannt) Gebiete sind: deren Verfassung vom Reichstage vorgeschrieben wird, in denen die Mitglieder ihrer Regierung dem Dienststrafrechte wie die Reichsbeamten unterstehen, denen ein Gesetzgebungsrecht nur zukommt, soweit es ihnen vom Reichstag besonders übertragen wird, und denen auch die eigene Befugnis zur Ausführung der Reichsgesetze fehlt, deren selbständiger Verwaltung außer den in den Art. 78, 101 RV genannten Gebieten noch die Polizei, die Gemeindeaufsicht, die kirchlichen und die Schulangelegenheiten, die Gewerbeaufsicht und die Wasserstraßen entzogen sind, deren Beamte nicht Angehörige ihres Gebiets zu sein brauchen, die in allen Angelegenheiten der Reichsaufsicht unterstehen, und die ihre Grenzen selbst mit Zustimmung der Bevölkerung nicht ändern dürfen.

Die Annahme dieses Gesetzentwurfs und seine praktische Durchführung hätte zur Folge gehabt, daß die staatsrechtliche Stufe dieser „Länder verstärkter Gemeinschaft" kaum die Höhe der damaligen preußischen Provinzen erreicht haben würde, sodaß man auf dem Wege der Vereinheitlichung ein gutes Stück vorwärtsgekommen wäre.

In welcher Weise diese Länder neuer Art gebildet werden sollten, sagt uns § 2 Abs. 2 und 3 des Entwurfs. Die zehn kleineren norddeutschen Länder sollten den sie umfassenden oder begrenzenden preußischen Provinzen einverleibt werden und nur für Hessen und Thüringen sollte eine Zwischenform zum leichteren Eingewöhnen in das großpreußische Reich gewählt werden. Im Falle der Notwendigkeit zwangsweiser Neugliederung sollte diese durch einfaches Reichsgesetz erfolgen. Der Reichstag würde mit einfacher Mehrheit und nur, wenn der Reichsrat Einspruch erhob, mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Abgeordneten zu beschließen gehabt haben, daß die Länder, die in der vorgesehenen Zeit keine freie Vereinbarung getroffen hätten, aufhörten, als Freistaaten zu bestehen, und welchen Provinzen des Einheitsstaates Groß-

Preußen sie einverleibt werden sollten[5]). Dabei erhob sich aber die Frage, woher der Reichstag diese Machtvollkommenheit nehmen sollte. Der Entwurf gab auch darauf eine Antwort: der Reichstag sollte sich durch verfassungsänderndes Gesetz dieses Recht erteilen.

Die Hauptschwierigkeiten, die dem Entwurf entgegenstanden, waren die Tatsachen, daß nach der geschichtlichen Entwicklung und trotz Art. 18 RV nach der tatsächlichen politischen Lage kein deutsches Land gezwungen werden konnte, seine Eigenschaft als Staat aufzugeben und sich dem Gebiet eines anderen Staates eingliedern zu lassen.

Die Länderkonferenz lehnte eine zwangsweise Neugliederung, wie sie in dem preußischen Entwurf vorgesehen war, ab und endete damit, daß sie „die Auflösung der zahlreichen bestehenden Enklaven und Exklaven im Wege freier Vereinbarung" als wünschenswert bezeichnete und davon sprach, daß „wenn kleinere Länder in Nachbarländern aufzugehen wünschten, dieses Aufgehen nach Möglichkeit erleichtert werden sollte."

Es war zweifelhaft, ob die durch die „differenzierende Lösung" des Reichsreformproblems bedingte Komplizierung des preußischen Staatsgebildes einer Einheitsgestaltung überhaupt dienlich war. Daneben war es sehr gefährlich, die Zuständigkeiten der süddeutschen Länder erweitern zu wollen, da die Erweiterung der Reichskompetenz auf einigen Gebieten kein genügendes Gegengewicht bieten konnte.

Am 24. Juni 1930, drei Tage nach dem Abschluß der Beratungen des Verfassungsausschusses der Länderkonferenz, hat der Reichstag beschlossen, „die Reichsregierung zu ersuchen, dem Reichstag einen Gesetzesentwurf über eine umfassende Reichsreform, insbesondere mit dem Ziele der Beseitigung des Dualismus zwischen Reich und Preußen und einer zweckmäßigen Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Reich und Ländern" vorzulegen. Dieser Entschließung konnte die Reichsregierung keine unmittelbare Folge leisten.

Soweit alle diese Vorschläge, die trotz ernsthaftester Bemühungen nicht in die politische Wirklichkeit umgesetzt werden konnten, auch auseinandergingen, - ihnen allen lag die Erkenntnis zugrunde, daß die Weimarer Verfassung jedenfalls keine Lösung des unitarischen Problems bringen konnte.

---

5) Vgl. Welser, Frhr. v.: Wer schafft den Einheitsstaat. in: Reich und Länder, Heft 5/6, Dezember 1930.

§ 6.

Die Notverordnung des Reichspräsidenten vom 20. Juli 1932 und die Maßnahmen der Regierung Papen.

Eine wichtige Maßnahme auf dem Wege zur Herbeiführung geordneter Verhältnisse im Deutschen Reich stellt die Notverordnung des Reichspräsidenten von Hindenburg, betr. die Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Gebiet des Landes Preußen vom 20. Juli 1932[1]) dar. Durch diese Verordnung, die der Initiative des damaligen Reichskanzlers v. Papen zu verdanken war, wurde der Reichskanzler zum Reichskommissar für Preußen bestellt. Er wurde zur Amtsenthebung der Mitglieder des preußischen Staatsministeriums, zur Übernahme der Dienstgeschäfte des preußischen Ministerpräsidenten und zur Betrauung anderer Personen als Kommissare des Reichs mit der Führung der preußischen Ministerien ermächtigt. Ihm standen alle Befugnisse des preußischen Ministerpräsidenten, den von ihm mit der Führung der preußischen Ministerien betrauten Personen innerhalb ihres Geschäftsbereichs alle Befugnisse der preußischen Minister zu. Der Reichskanzler und die von ihm betrauten Personen übten die Befugnisse des preußischen Staatsministeriums aus.

Der Konflikt zwischen dem Reich und Preußen, den diese Maßnahme zur Folge hatte, wird in seiner grundsätzlichen Bedeutung nur aus dem Gegensatz in den allgemeinen staatspolitischen Beziehungen zwischen der deutschen Gesamtmacht und dem politischen Kraftzentrum Preußen zu verstehen sein[2]). Die Stunde, in der die Reichsmacht dem Dualismus ein Ende zu machen versuchte, mußte einmal kommen. Der wichtigste Vorwurf, den das Reich der preußischen Regierung machte, war, daß sie es an der erforderlichen Tatkraft bei der Bekämpfung der kommunistischen Bewegung habe fehlen lassen. Weiter wurde der preußischen Regierung u. a. vorgeworfen, daß sie durch die Duldung parteipolitischen Mißbrauchs von Staatsgeldern ihre Pflichten gegenüber dem Reich verletzt habe. Dieser ganze Fragenkomplex, der eine solche Zuspitzung des schon seit langem getrübten Verhältnisses zwischen dem größten deutschen Land und dem Reich herbeigeführt hatte, wurde später Gegenstand der Erörterungen vor dem Staatsgerichtshof. Jedenfalls stellten die Maßnahmen v. Papens eine durchgreifende Aktion zur Beseitigung des leidigen Dualismus dar und bereiteten eine Endlösung, als die sie selbst naturgemäß nicht angesehen werden konnten[3]), tatkräftig vor. Dem Gedanken des

1) RGBl. I, Seite 377.

2) Poetzsch-Heffter, Staatspolitische Würdigung der Entsch. d. Staatsgerichtshofs vom 25. 10. 32 im Konflikt des Reichs mit Preußen. Seite 309 ff.

3) Jellinek, Verfassungsreform im Rahmen des Möglichen. in: Reich und Länder, 6. Jahrgang, Heft 11, Seite 267.

deutschen Einheitsstaats dienten sie in erster Linie dadurch, daß den Ländern endlich einmal vor Augen geführt wurde, daß ein Reichsorgan, allen Widerständen zum Trotz, bereit war, von den Notbefugnissen des Reichs Gebrauch zu machen und den Reichswillen gegenüber unzulässigen Eigenwilligkeiten eines Landes mit Entschiedenheit durchzusetzen.

§ 7.
Das Urteil des Staatsgerichtshofs vom 25. 10. 1932 in kritischer Betrachtung.

Gegen die Maßnahme des Reichspräsidenten auf Grund des Art. 48 RV und das Vorgehen der Reichskommissare fanden sich sechs verschiedene Kläger vor dem Staatsgerichtshof ein, um seine Entscheidung gemäß Art. 19 RV anzurufen. Diese Kläger waren: das amtsenthobene preußische Staatsministerium als Vertreter des Landes Preußen, die preußischen Landtagsfraktionen des Zentrums und der Sozialdemokratie, die amtsenthobenen preußischen Minister für sich selbst, die Länder Bayern und Baden gegen zwei verschiedene Beklagte: das Reich und die Reichskommissare, insbesondere den Reichskanzler.

Zwei Anträge wurden zur Verhandlung gestellt: ein Antrag von den preußischen Klägern, die Einsetzung des Reichskommissars und seine Handlungen für verfassungswidrig und bestimmte Behauptungen der Reichsregierung für unzutreffend zu erklären, und ein von Bayern und Baden gestellter und von den übrigen Beteiligten übernommener Antrag, festzustellen, daß die Einsetzung von Reichskommissaren auf Grund des Art. 48 RV überhaupt unzulässig sei.

Die Länder Bayern und Baden und die beiden Fraktionen des Zentrums und der Sozialdemokratie hätten eigentlich von vornherein durch Prozeßurteil wegen des Mangels der notwendigen Prozeßlegitimation abgewiesen werden müssen. Bayern und Baden waren abzuweisen, weil sie einen Antrag gestellt hatten, der überhaupt nicht Gegenstand eines Verfahrens vor dem Staatsgerichtshof sein konnte, da er die generelle Auslegung des Art. 48 betraf und nicht auf das konkrete Vorgehen des Reichs am 20. Juli 1932 anzuwenden war. Er ersetzte in dieser Form gleichsam die bislang fehlende Vorlage des Ausführungsgesetzes zu Art. 48 RV[1]). Die beiden Fraktionen mußten abgewiesen werden, weil sie in einem Rechtsstreit des Landes gegen das Reich überhaupt nicht aufzutreten vermochten, weder als selbständige Kläger, weil ihnen die Parteifähigkeit fehlte, noch als Vertreter des Landes, weil sie keine Vertretungsmacht

1) Vgl. Huber, Reichsgewalt und Staatsgerichtshof 1932, Seite 16.

besaßen und sich demnach nicht auf Art. 19 RV stützen konnten. Auch die Berechtigung des amtsenthobenen Staatsministeriums war keineswegs selbstverständlich, denn es konnte immerhin fraglich sein, ob es noch nach der Suspension von den Geschäften das Land Preußen vor dem Reich vertreten konnte. Der Staatsgerichtshof ließ es aber unter Hinweis auf einen doch wohl etwas anders gelagerten Fall — nämlich die Klagebefugnis aufgelöster Gemeinden, soweit sie die Rechtmäßigkeit der Auflösung bestreiten — zu[2]). Der Kernprozeß war der Streit der einzelnen Minister als amtsenthobener Organträger gegen den Reichskommissar um den Besitz der preußischen Landesgewalt. Im Grunde hätte nur dieser Streit vom Staatsgerichtshof als Verfassungsstreitigkeit i. S. des Art. 19 RV sachlich behandelt und entschieden werden dürfen. Der Staatsgerichtshof hat sich aber über die Prozeßvoraussetzungen hinwegsetzen zu dürfen geglaubt und auch die von ihm selbst später als unzulässig erkannten Klagen zunächst einmal zur sachlichen Erörterung zugelassen. Damit gab er den von vornherein abzuweisenden Klägern die Möglichkeit, ihren Auffassungen von den Grenzen der Reichsgewalt Ausdruck zu geben und ihren politischen Interessen vor der Öffentlichkeit zu dienen. So leistete der Staatsgerichtshof schon durch die Nichtachtung der für ihn wie für jedes andere Gericht verbindlichen Prozeßvoraussetzungen dem Reichsgedanken einen schlechten Dienst. Es soll nicht verkannt werden, daß die Aufgabe des Staatsgerichtshofs in diesem Prozeß eine sehr schwierige war; denn die Rechtsprechung allein konnte die Unordnung, in die unser Staatswesen durch den Dualismus Reich-Preußen geraten war, nicht beseitigen. Der Inhalt des Urteils zeigt denn auch deutlich, daß es Aufgabe des politischen Entschlusses blieb, die notwendige Konzentration der Staatsgewalt herbeizuführen[3]).

Das Urteil des Staatsgerichtshofs, das über das Einschreiten des Reichs in Preußen entschied, beweist die Problematik eines Gerichts, dessen Aufgabe die Durchführung einer politischen Justiz ist. Denn es war sehr schwierig, diese eigentliche Aufgabe einer politischen Justiz nicht in eine justizförmige Politik umzuwandeln[4]).

Die Kernstücke der Entscheidungsbegründung des Staatsgerichtshofs sind die Sätze, die den Versuch der Überwindung des Dualismus für gerechtfertigt erklären. „Der Reichspräsident konnte in dieser Lage . . . zu der Auffassung gelangen, daß es geboten sei, zu diesem Zweck . . . die gesamten staatlichen Machtmittel des Reichs und Preußens in einer Hand zusammenzufassen und die

---

2) Huber a.a.O., Seite 16.
3) Vgl. Poetzsch-Heffter a.a.O., Seite 316.
4) Vgl. Huber a.a.O., Seite 19.

Politik des Reichs in einheitliche Bahnen zu lenken." Diese Sätze bilden die Grundlage für die Entscheidung, die dann aber wesentliche Einschränkungen zu Gunsten Preußens macht, indem sie besagt, daß die Verordnung wohl mit der Reichsverfassung vereinbar sei, „soweit sie den Reichskanzler zum Reichskommissar für das Land Preußen bestellte und ihn ermächtigte, preußischen Ministern vorübergehend Amtsbefugnisse zu entziehen und diese Befugnisse selbst zu übernehmen oder anderen Personen als Kommissaren des Reichs zu übertragen," daß sich diese Ermächtigung aber nicht darauf erstrecken dürfte, „dem preußischen Staatsministerium und seinen Mitgliedern die Vertretung des Landes Preußens im Reichstag, im Reichsrat oder sonst gegenüber dem Reich oder gegenüber dem Landtag, dem Staatsrat oder den andern Ländern zu entziehen." Diese Entscheidung bedeutete praktisch eine Zerreißung der preußischen Landesgewalt und war dazu angetan, die Lage nur noch mehr zu verwirren.

Bei der Prüfung der Frage, ob die Voraussetzungen für die Anwendung des Art. 48 Abs. 1 RV in der Situation des 20. Juli vorlagen, beschränkte sich der Staatsgerichtshof auf die Erörterungen der Tatbestandsvoraussetzungen: Nichterfüllung der Pflichten gegenüber dem Reich, und kam schon insoweit zu einer Verneinung. Vorher hatte sich der Staatsgerichtshof mit der Frage auseinandergesetzt, ob er überhaupt ein Prüfungsrecht hätte und kam zu einer Bejahung: „Das Vorhandensein des in Art. 48 Abs. 1 aufgestellten Tatbestandes der Nichterfüllung gesetzlicher Pflichten ist wegen des darin enthaltenen rechtlichen Merkmals der gerichtlichen Nachprüfung zugänglich" [5]).

Diese Begründung des Prüfungsrechts ist nicht stichhaltig. Denn mit der Feststellung, daß der Art. 48 Abs. 1 in der Situation des 20. Juli 1932 nicht anwendbar gewesen sei, wandte sich der Staatsgerichtshof gegen den Reichspräsidenten und die Reichsregierung, die allein die Verantwortung dafür trugen, daß das Reich die Gefahrenlage des 20. Juli, für deren Bestehen der Verlauf des Prozesses Beweise genug erbrachte, durch geeignete Maßnahmen überwunden wurde . . . Der Staatsgerichtshof griff demnach mit seiner Feststellung in den Bereich der obersten politischen Entscheidungen ein und verließ damit die verfassungsmäßige Grundlage seines Bestandes[6]). Er überschritt insoweit die Grenzen seiner Entscheidungsgewalt, als er ein Urteil abgab, das nicht nur die Maßnahmen der Reichskommissare, sondern darüber hinaus die Ausübung der Hoheitsrechte des Reichs überhaupt angriff. Denn was sollte der Art. 48 in den äußersten Notlagen dem Reiche nützen, wenn die Maßnahmen des Reichspräsidenten und der Reichs-

5) Vgl. Poetzsch-Heffter a.a.O., Seite 314.
6) Vgl. Huber a.a.O., Seite 19.

kommissare später von einem Gericht unwirksam gemacht werden könnten? Es darf nicht geduldet werden, daß die Rechtspflege, die nur ein Teil des Staates ist, sich über das ganze Staatsgefüge stellt. Der Gedanke des Rechtsstaats fordert es, daß heute noch der Satz Häberlins gilt: „Die Gerichtshöfe sind bestellt, Justizsachen zu erörtern und zu entscheiden. Sobald sie sich in Regierungssachen mischen, überschreiten sie die ihnen angewiesene Grenze“[7]).

Eine brauchbare und vollstreckbare Entscheidung stellte das Urteil zudem nicht dar, was schon aus der Tatsache hervorgeht, daß der Staatsgerichtshof u. a. seine Zuflucht zu einem wohlgemeinten Rat an den Reichskommissar und das amtenthobene Ministerium nehmen mußte, die Reibungen, „durch eine erträgliche Zusammenarbeit zum Wohle des Landes und des Reiches zu überwinden“. Da die Vorgeschichte des Prozesses bewiesen hatte, daß eine solche Zusammenarbeit niemals möglich war und die im Urteil ausgesprochene Teilung der preußischen Staatsgewalt zwischen den widerstreitenden Teilen praktisch auf dauernde Schwierigkeiten stoßen mußte, war es dem Reichspräsidenten nicht möglich, von seinem in Art. 19 Abs. 2 vorgesehenen Vollstreckungsrecht Gebrauch zu machen. Da er aber andererseits ohne Gefährdung der Reichsautorität die Verordnung des 20. Juli nicht aufheben konnte, verzichtete er auf die Vollstreckung und beschritt durch die Maßnahmen vom 18. November 1932 einen anderen Weg, indem er durch neue auf den Art. 48 Abs. 2 gestützte Anordnungen die Befugnisse der Reichskommissare und der suspendierten preußischen Geschäftsregierung selbständig abgrenzte. Die amtliche Begründung dieser neuen Matznahme besagt, daß durch das Urteil des Staatsgerichtshof der ordnungsmäßige Ablauf der Dienstgeschäfte in den preußischen Ministerien in Frage gestellt wurde, und daß dadurch die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährdet war.

Die Auffassung der Vertreter der Landesparteien und der Geist des bayrischen Föderalismus auf der einen und der Gedanke einer starken Reichsgewalt auf der anderen Seite trafen in dem Urteil unvereinbar zusammen.

§ 8.
Zusammenfassung der Schwierigkeiten, die Fortschritte in Richtung auf den Einheitsstaat vor 1933 unmöglich machten.

Überblickt man abschließend die Bemühungen der Verfechter des Einheitsstaatsgedankens in den vierzehn Jahren deutsche Geschichte von 1919 bis 1933, so muß man feststellen, daß die Schwie-

7) Vgl. Huber a.a.O., Seite 20.

rigkeiten, die sich ihnen entgegenstellten, zu groß waren, als daß ein gangbarer Weg zum Einheitsstaat gefunden werden konnte. Die Entwicklung wurde immer wieder durch föderalistisch eingestellte Staatsminister gehemmt, denn der Wunsch, in den Ländern als deren Organ eine relativ bedeutende Rolle zu spielen, unterdrückt oft die Forderung nach einer straffen Reichsgewalt. So wirkte die Parteiherrschaft in den Ländern mit, ein gesundes Verhältnis zwischen ihnen und dem Reich unmöglich zu machen. „Parteipolitische Länderregierungen waren auch am häufigsten der Sitz empfindlicher Störungen der Staatsautorität, indem sie das Beamtentum parteipolitischen Interessen dienstbar zu machen suchten"[1]). Durch geeignete Einwirkung verstand es die Landesregierung, weite Kreise der Bevölkerung auf ihre Seite zu bringen, wenn sie für vermeintlich Rechte des Landes eintrat und sich gegen die Ansprüche der Reichsregierung zur Wehr setzte[2]).

Es kam hinzu, daß selbst im Reichstag die partikularistischen Bestrebungen vielfach Unterstützung durch die Bayerische Volkspartei fanden.

Jedenfalls fand der rein buchstabenmäßig bestehende Unitarismus der Verfassung praktisch ein sehr erhebliches Gegengewicht in der politischen Selbständigkeit der Länder, da die parteienmäßige Zusammensetzung der Länderregierungen oft ganz anders war wie die der Reichsregierung. Durch diesen Umstand wurden die Reibungsmöglichkeiten zwischen Reich und Ländern naturgemäß bedeutend erhöht.

Die Hauptschwierigkeit, den Dualismus Reich—Preußen zu beseitigen, lag darin, daß man in der Republik keine Stellung Preußens schaffen konnte, die, wie im Bismarckschen System, seiner Größe und Bedeutung Rechnung trug. Man konnte nicht mehr den preußischen Staat an die Spitze des Reiches stellen, denn dann hätte man der parlamentarischen Regierung Preußens eine analoge Stellung zu der des Kaisers einräumen müssen. Man konnte wohl früher den preußischen König über die anderen Könige und Fürsten stellen; man konnte aber nicht den preußischen Landtagswähler über die Landtagswähler in den anderen Staaten stellen[3]).

Weiter war bei der allgemeinen Abneigung der deutschen Länder gegen einen nach romanischem Muster zentralisierten Einheitsstaat eine große Schwierigkeit in der Frage zu erblicken, wie man neben der notwendigen Neueinteilung des Reichs für eine zweckentsprechende Dezentralisation sorgen könnte[4]).

1) Herrfahrdt, Der Aufbau des neuen Staates. Berlin 1932, Seite 16.
2) Vgl. v. Freytagh-Loringhoven, Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit. München 1924, Seite 35.
3) Vgl. Bredt, Einheitsstaat, Seite 136.
4) Vgl. Bredt, ebd. Seite 137.

Die politischen und sozialen Realitäten „Land" und „Fraktion" vermittelten gewisse Vorstellungen und Begriffe von der Struktur des Deutschen Reichs nach der Weimarer Reichsverfassung und machten so eine Reform, die an sich schon schwierig war, noch schwieriger. Obwohl diese Länder und Fraktionen nach dem Sinne der Weimarer Verfassung nicht die wesentlichen politischen Formen des deutschen Staates waren, so traten sie doch immer dann ausschlaggebend im negativen Sinne in Erscheinung, wenn sich irgendwo eine Tendenz zur Einheitsgestaltung, die ihre Interessen zu gefährden vermochte, bemerkbar machte. Diese politische und soziale Realität von Fraktion und Land ist das Wesen des sog. Parteienbundesstaates[5]), der ein Staatsgemenge darstellt, das „auf einer Mischung und Überschneidung der staatlichen Organisationen der Länder und der parteipolitischen Organisationen der Interessen- und Weltanschauungsgruppen beruht" [6]).

Deutlich zeigte sich die Front des Parteienbundesstaates im Leipziger Prozeß und ergab dort ein Bild, das auch für die Aussichtslosigkeit vor 1933 eine typische Bedeutung hat. Fraktionen und Länder forderten in gemeinsamer Front gegen das Reich, daß ihr Machtbesitz auch den Auswirkungen der Notbefugnisse des Reichs gegenüber unantastbar bleiben müsse[7]). Damit gaben sie deutlich zu erkennen, daß sie ein Recht auf eigene, und sei es der Reichspolitik entgegengesetzte Landespolitik in Anspruch nahmen. Der oberste Grundsatz einer Unabhängigkeit und Ausschließlichkeit der Reichsführung in Maßnahmen, die die Existenz des Reiches sichern sollten, wurde von den Ländern und Parteien in Frage gestellt. Der bayrische Föderalismus bewies dabei aufs neue, daß er eine besondere Auffassung von Begriff und Wesen des Bundesstaats hatte, daß ihm die unitarische Tendenz der Weimarer Verfassung höchst unerwünscht war. Diese bayrische Bundesstaatstheorie, wie sie sich im Laufe des Leipziger Prozesses zeigte, schloß ein Vorgehen des Reichs gegen ein Land und gegen eine Regierung überhaupt aus. Wie unmöglich im Weimarer Reich eine Lösung der Frage des Einheitsstaats war, geht schon daraus hervor, daß der bayrische Föderalismus selbst zu den außergewöhnlichsten Schritten bereit war. Im Leipziger Prozeß brachten die bayrischen Vertreter einen Geheimvertrag mit Bismarck vor, nach welchem das Reich auf das verfassungsmäßige Recht der Sequestration, d. h. auf das entscheidende Instrument der Reichsexekution gegenüber Bayern verzichtete[8]). Hier erscheinen aufs deutlichste die großen Schwierigkeiten, die der bayrische Föderalismus schon dem Bis-

5) die Bezeichnung stammt von Bilfinger.
6) Huber a.a.O., Seite 18.
7) Huber ebenda.
8) Vgl. Huber, Seite 21.

marckschen Werk entgegengestellt hatte. Bismarck war damals nichts anderes übriggeblieben, als sich mit dem Erreichbaren und Möglichen zu begnügen[9]). Die Tatsache aber, daß über sechzig Jahre deutscher Geschichte, und vor allem der Weltkrieg es nicht mit sich brachten, daß im entscheidenden Fall des innerpolitischen Konflikts ein einheitsstaatliches Denken zutage trat, spricht für die Notwendigkeit der Ablösung des Bundesstaates durch den Einheitsstaat. Sie zeigt eindeutig die Unmöglichkeit einer Lösung der Reichsreformfrage im unitarischen Sinne, ohne die Voraussetzungen der Abkehr vom Parlamentarismus.

Eine weitere Schwierigkeit, die sich den Bemühungen der Unitaristen entgegenstellte, kam dadurch zustande, daß nach der Weimarer Verfassung die deutschen Länder in einem doppelten Rechtsverhältnis zum Reich standen und daraus vielfach eigennützig Vorteile herleiten konnten. Die Länder waren auf der einen Seite staatliche Einheiten, die dem Reich in einer gleichsam völkerrechtlichen Beziehung gegenübertraten, soweit die Reichsverfassung ihnen diese ihre selbständige Stellung als Glieder des Bundesstaats belassen hatte, auf der andern Seite bildeten sie aber in ihrer Gesamtheit das Reich selbst und mußten so von der Reichsgewalt durchdrungen werden[10]). Es zeigte sich nun im Verlaufe der Praxis der Weimarer Verfassung, daß die Länder nach Belieben einerseits als Teile der Reichsorganisation alle Vorteile dieser Stellung, insbesondere den Einfluß auf die Willensbildung des Reichs genossen, andererseits aber allen Pflichten, die aus dieser Gliedstellung in der Reichsorganisation erwuchsen, zu entgehen suchten. Diese Einstellung trat deutlich im Leipziger Prozeß zutage; denn die von Bayern aus erfolgte generelle Ablehnung der Reichsexekution konnte nichts anderes bedeuten als den geheimen Vorbehalt, seinen Pflichten aus dem verfassungsrechtlichen Verhältnis zum Deutschen Reich unter Umständen nicht nachkommen zu wollen.

Es erwies sich also, wie fern den Vertretern der konsequent föderalistischen Parteien und Ländern der Gedanke des Einheitsstaats vor 1933 noch lag und wie aussichtslos die Bemühungen um seine gesetzmäßige Herbeiführung unter den damaligen Voraussetzungen waren.

9) Vgl. Bredt, Einheitsstaat, Seite 145.
10) Huber, Seite 26.

Zweiter Teil.

Die Fortschritte zur Gestaltung des deutschen Einheitsstaates in den beiden ersten Jahren nach der Machtübernahme durch den Nationalsozialismus.

§ 1.

Die Gesetze, die eine Beherrschung der innenpolitischen Lage in die Wege leiteten.

a) Das Ermächtigungsgesetz vom 24. März 1933.

Als die Zeit der großen Volksbewegung für die Einheit des Reichs nach dem 30. Januar 1933 kam, war die Frage der Reichsreform eine Frage der gesamten Nation, keine Parteienfrage mehr. Die Voraussetzung für eine Lösung des Reichsreformproblems war die Unabhängigkeit der Reichspolitik von wechselnden Parteimehrheiten[1]). Diese Aufgabe wurde durch das Ermächtigungsgesetz vom 24. März 1933 dahingehend gelöst, daß die Reichsregierung Befugnisse erhielt, deren Ausübung die Konsolidierung der Reichspolitik für die Zukunft sicherte. Es zeigte sich, daß die Widerstände und Zwangsläufigkeiten, an denen früher die Bemühungen scheitern mußten, ihre Kraft verloren hatten.

Seit der Septemberwahl des Jahres 1930, die der Nationalsozialistischen Deutschen Arbeiterpartei einen bedeutenden Machtzuwachs verschaffte, trat die deutsche Verfassungskrise in ein akutes Studium und verschärfte sich seitdem mehr und mehr[2]). Aber erst der 30. Januar 1933 gab einem politischen Programm den Weg zu seiner Verwirklichung frei. Im Zusammenhang damit trat die Notwendigkeit der Gestaltung eines entsprechenden Staatswesens hervor. Dabei ist als grundlegend der Zweck des Staates zu betrachten, der nach den Worten des Führers und Reichskanzlers Adolf Hitler darin liegt, „die Erhaltung und Förderung einer Gemeinschaft physisch und seelisch gleichartiger Lebewesen“ zu gewährleisten[3]). Dem Nationalsozialismus ist also der Staat nur Mittel zum Zweck der Erhaltung des Volkes, das sich nach rassenmäßigen Gesichtspunkten zusammensetzt. Deshalb erkennt er wohl den Teilen des Volkes, den deutschen Stämmen, gewisse Rechte zu, nicht aber den Teilen des Staates, den Ländern, denn damit würde er die Form

1) Herrfahrdt, „Reich und Preußen“, Seite 5.
2) Vgl. Koellreutter, Volk und Staat in der Verfassungskrise ,in: Jahrb. f. Polit. Forsch., Band I. Berlin 1933.
3) Hitler, Mein Kampf, Seite 433.

über den Inhalt stellen[4]). Aus dieser Auffassung heraus muß der Nationalsozialismus zur Formung des Einheitsstaats gelangen, denn nur durch eine einheitliche politische Willensbildung kann die durch gleiche rassenmäßige Anlagen gebundene Volksgemeinschaft sinngemäß regiert werden. So ist der Staat nach der Auffassung des Nationalsozialismus also die rassisch gebundene, organisch aufgebaute und souveräne Volksgemeinschaft mit eigenem Lebensraum.

Es erhebt sich nun die Frage, wie weit diese neue Form des Staates sich bis jetzt durchgesetzt hat, wie weit sie im neuen Staatsrecht verankert ist. Noch gelten rein formell die Bestimmungen der Weimarer Reichsverfassung; selbst das Ermächtigungsgesetz vom 24. März 1933 beruht auf einem verfassungsändernden Gesetz im Sinne des Art. 76 RV. Aber niemand betrachtet sie noch als eine lebendige Form, niemand kann in ihr ein brauchbares Instrument zur Verwirklichung dessen sehen, was nach den Worten des Führers höchster Zweck des Staates ist[5]). Die Berufung des Führers der NSDAP erfolgte in der Weise, die die Weimarer Verfassung dafür zur Verfügung stellte. Der Kanzler, der immer die Legalität seiner Partei beschworen hatte, war damit auf gesetzmäßigem Wege an die Spitze der Reichsführung gekommen. Wenn auch die Berufung des Führers legal war und das Weimarer Verfassungssystem damit eingehalten wurde, so war es in Wirklichkeit in diesem Augenblick endgültig zusammengebrochen. Der Form nach waren die Ereignisse des Jahres 1933 im wesentlichen legal, dem Inhalt nach bedeuteten sie aber einen vollkommenen Umbruch, eine Revolution, die man wegen der Vermeidung ungesetzlicher Mittel eine legale Revolution nennen kann[6]).

Das neue Staatsrecht des Dritten Reiches setzte formal mit dem „Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich" vom 24. März 1933 ein[7]). Dieses Gesetz[8]) bedeutete die Todeserklärung des Weimarer Systems mit dem diesem eigenen Mittel des Mehrheitsbeschlusses, hier mußte die Legalität der Verfassung vom 11. August 1919 der Legalität der Wirklichkeit weichen, da mit diesem Tage eines der hauptsächlichsten Wesensmerkmale des Weimarer Reiches, der Parlamentarismus, seine Bedeutung verlor. Dieses Gesetz bedeutete gleichzeitig einen ersten großen Schritt auf dem Wege der tatsächlichen Gestaltung des deutschen Einheitsstaates, da es einem

4) Branca, Frhr. von: Der Staatsgedanke des Dritten Reiches. München-Berlin 1934, Seite 6.
5) Die Weimarer Reichsverfassung gilt nicht mehr in ihrer Gesamtheit, sondern nur in den von der neuen Staatsführung geduldeten Bestimmungen, und diese in dem Umfange wie sonstige vorrevolutionäre Gesetze. So Carl Schmitt, Staat, Bewegung, Volk ,Seite 1.
6) Vgl. Beck, Leipziger Dissertation 1934.
7) Vgl. C. Schmitt a..aO., Seite 8.
8) RGBl. I, Seite 141.

unitarischen Organ, der Reichsregierung, ganz bedeutende Befugnisse verlieh. Was ehemals als Inhalt der Weimarer Verfassung galt, war mit der fast unbeschränkten Ermächtigung der Reichsregierung zertrümmert, in deren Belieben es für die Folgezeit stand, die letzten Fragmente zu beseitigen. Vor der Erörterung des Ermächtigungsgesetzes müssen die Gesetze und Verordnungen angeführt werden, die unmittelbar nach dem 30. Januar eine innenpolitische Beherrschung der Lage in die Wege leiteten. Am 1. Februar 1933 erfolgte die Auflösung des Reichstags gemäß Art. 25 RV[9]). Das deutsche Volk sollte durch Wahl eines neuen Reichstags zu der neugebildeten Regierung des nationalen Zusammenschlusses Stellung nehmen.

Am 2. Februar wurden durch die Verordnung des Reichspräsidenten auf Grund des Art. 48 Abs. 2 RV eine Reihe von Bestimmungen des Reichswahlgesetzes abgeändert mit dem Ziel der Ausscheidung der Splitterparteien.

Am 4. Februar 1933 erging die Verordnung des Reichspräsidenten auf Grund des Art. 48 Abs. 2 RV „zum Schutze des deutschen Volkes" [10]), die das Versammlungswesen unter erhöhte staatliche Kontrolle stellte. Der Absetzung der preußischen Regierung durch die „Verordnung zur Herstellung geordneter Regierungsverhältnisse in Preußen" folgte die zweite Verordnung des Reichspräsidnten auf Grund des Art. 48 Abs. 2 RV vom 28. Februar[11]), die der Reichsregierung zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung die Befugnisse der obersten Landesbehörden übertrug, sofern die letzteren sich nicht entschließen konnten, die erforderlichen Maßnahmen selbst zu treffen.

Die Wahlen am 5. März 1933 brachten der hinter der nationalen Regierung stehenden Gruppe die absolute Mehrheit. Durch diese Wahl gab das deutsche Volk Adolf Hitler die Vollmacht für den Vierjahresplan, der mit dem Ermächtigungsgesetz seinen Anfang nahm. Verfassungsrechtlich wurde am 24. März 1933 ein entscheidender Schritt insofern getan, als die Regierung das Recht erhielt, nicht nur Verordnungen[12]), sondern Gesetze, und zwar sogar Verfassungsgesetze oder verfassungsdurchbrechende Gesetze im Wege des Regierungsbeschlusses zu erlassen. Durch das Gesetz wurde also erstens ein neuer Reichsgesetzgeber und zweitens ein neuer Verfassungsgeber eingesetzt. Durch die Errichtung einer mit Gesetz- und Verfassungsgewalt ausgerüsteten Regierung wurde das bisher geltende Prinzip der Gewaltenteilung praktisch beseitigt, und damit

9) RGBl. I, Seite 45.
10) RGBl. I, Seite 35.
11) RGBl. I, Seite 83.
12) frühere Ermächtigungsgesetze (vom 13. Oktober 1923 und 8. Dez. 1923) gaben nur das Recht zu Verordnungen.

war auch das System des Parlamentarismus erledigt. Der Weg zum völkischen Führerstaat, der naturgemäß ein Einheitsstaat sein muß, stand damit frei. Die sog. institutionelle Garantie auch des Reichsrats[13]) stand der Verwirklichung des Einheitsstaats nicht mehr lange im Wege, denn mit der durch die nationale Revolution herbeigeführten weitgehenden Vereinheitlichung der politischen Willensbildung zwischen Reich und Ländern hatte sich auch die Arbeit im Reichsrat gegenüber der früheren Zeit vereinfacht. Es stand dahin, ob der Reichsrat in seiner damaligen Form aufrechterhalten werden sollte, oder ob er im Zuge der Reichsreform einmal eine andere Gestalt erhalten oder — wie es später (am 24. Februar 1934) dann auch geschah — gänzlich beseitigt werden würde. Zur damaligen Zeit stand diese Erwägung aber noch nicht im Vordergrund. Die institutionelle Garantie des Reichsrats besagte also nur, daß zur Vertretung der deutschen Länder bei Gesetzgebung und Verwaltung des Reichs vorläufig ein Reichsrat bestehen sollte, der naturgemäß von dem Bestehen der deutschen Länder abhängig war und keineswegs deren Bestand und deren Rechtsnatur sichern sollte[14]). Der Fortbestand des Reichsrats bedeutete demnach nicht eine mittelbare Garantie des Einflusses der Länder auf den Reichswillen[15]).

b) Die beiden Gleichschaltungsgesetze vom 31. März und 7. April 1933.

Der weitere Ausbau der Verfassung der nationalen Revolution mußte da einsetzen, wo sich früher die Hauptschwierigkeiten gezeigt hatten: beim Verhältnis zwischen Reich und Ländern. Das Ziel der Einheit der politischen Willensbildung im Verhältnis Reich und Länder mußte erreicht werden. Nur der grundsätzliche Wandel der deutschen Staatsidee, die Abkehr vom Parteienbundesstaat, erklärt die Selbstverständlichkeit mit der im „vorläufigen Gesetz zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich" vom 31. März 1933 und im „zweiten Gesetz zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich" vom 7. April 1933 die grundsätzliche Lösung der Reichsreform in Angriff genommen werden konnte. Die beiden Gesetze, die auf Grund des Ermächtigungsgesetzes ergingen, werden kurz als Gleichschaltungs- und Reichsstatthaltergesetz bezeichnet. Das Gleichschaltungsgesetz bestimmte in § 4, daß die Volksvertretungen der Länder mit Ausnahme des am 5. März gewählten preußischen Landtags aufgelöst und nach den Stimmzahlen, die bei der Reichstagswahl

13) Art. 2 Satz 1 Ermächtigungsgesetz.
14) Vgl. auch v. Bohlen, Das Verfassungsrecht des nationalen Volksstaats, in JW, 62. Jahrgang, Heft 35.
15) Scheuner, Die staatsrechtliche Bedeutung des Gesetzes zur Hebung der Not von Volk und Reich, in Leipz. Ztschr. 27. Jahrgang, August 1933.

am 5. März auf die einzelnen Wahlvorschläge entfielen, neu gebildet werden sollten. Diese Bestimmung bildet den Kernpunkt des Gleichschaltungsgesetzes, da sie die politische Basis für ein organisches Verhältnis zwischen Reich und Ländern schuf; denn die deutschen Landtage bekamen dadurch sämtlich entweder absolut nationalsozialistische Mehrheiten oder doch eine Mehrheit der Nationalsozialisten mit der Kampffront Schwarz-weiß-rot.

Dieselbe Gleichschaltung mit demselben Ergebnis erfolgte gemäß § 12 des Gesetzes auch in den gemeindlichen Selbstverwaltungskörpern. Adolf Hitler[16]) begründete die Gleichschaltung mit den Worten: „Die Reichsregierung muß und wird den Weg finden, der das Ziel erreicht, daß die einmal gegebene Willensäußerung der Nation für Reich und Länder zu einheitlichen Konsequenzen führt." Daß die politische Gleichschaltung des Reichs- und der Länder auch eine solche der Komunen bedingte, war für eine organische Reform eine Selbstverständlichkeit.

Das erste Reichsstatthaltergesetz erfüllte in vorbildlicher Weise die Aufgabe, die der nationalsozialistischen Gesetzgebung hinsichtlich der Stärkung des Reichs im Verhältnis zu den Ländern auferlegt werden mußte[7]) und schaffte so die Grundlage für das nach dem Neuaufbaugesetz vom 30. Januar 1934 notwendig gewordene zweite Reichsstatthaltergesetz vom 30. Januar 1935. — § 1 Satz 1 des Gesetzes besagt, daß in den deutschen Ländern mit Ausnahme von Preußen der Reichspräsident auf Vorschlag des Reichskanzlers Reichsstatthalter ernennt. Der Statthalter war zu der Zeit ein Reichsorgan, das im Auftrage und im Namen des Reichs zum Zwecke der einheitlichen Staatsführung in Reich und Ländern in einem Lande Befugnisse der Reichs- und der Landesgewalt ausübte[18]). Er hat die Aufgabe, für die Beobachtung der vom Reichskanzler aufgestellten Richtlinien der Politik zu sorgen. Durch diese Bestimmung ist das Ziel des Gesetzes klargelegt, da der Reichskanzler als Reichsorgan die einheitliche Staatsführung in Reich und Ländern vorschreiben kann. Nach der Gleichschaltung der Volksvertretungen der Länder mit der politischen Gesamtleitung im Reich bedurfte es zu deren Sicherung noch dieser Vorschrift. Der Bundesstaat war damit endgültig beseitigt. Nach Erlaß des Gesetzes glaubte Koellreutter[19]), daß man nicht mehr von einer Eigenstaatlichkeit der Länder sprechen könne; denn die politisch wesentlichen Befugnisse der Landesgewalt übe der Reichsstatthalter als Reichsorgan aus. Die Befugnisse des Staathalters, die Er-

16) in seiner Rede vom 23. März 1933.

17) Jellinek, Verfassungsneubau, in: Reich und Länder. 7. Jahrg., Heft 5, Seite 130.

18) C. Schmitt, Das Recht der nationalen Revolution, Heft 3, Seite 14.

19) Koellreutter, Preuß. Verw. Bl. 1933, Seite 344 Ziff. 12.

nennung und Entlassung des Vorsitzenden der Landesregierung und auf dessen Vorschlag der übrigen Mitglieder der Landesregierung, Ausfertigung und Verkündung sämtlicher Landesgesetze sind derart weitgehende, daß seit dem Erlaß des Reichsstatthaltergesetzes den deutschen Ländern die Staatsqualität fehlt[20]). Sie ermangeln des für die Staatsqualität erforderlichen Merkmals der Souveränität, das sich vor allem in der Befugnis äußert, eine selbständige Politik in Landesangelegenheiten zu führen. Jede Art von politischem Separatismus der Länder wurde durch das zweite Gleichschaltungsgesetz beseitigt. Dabei wurde den Ländern jedoch noch ein Rest ihrer früheren Selbstbestimmung im kulturellen und verwaltungstechnischen, selbst im gesetzgeberischen Sinn belassen[21]). Gemäß § 5 Abs. 2 des Gesetzes können Mitglieder der Reichsregierung gleichzeitig Mitglieder der preußischen Landesregierung sein, wodurch eine wesentliche Möglichkeit gegeben ist, die Führung einer einheitlichen Politik und den Aufbau einer gemeinsamen Verwaltung in Angriff zu nehmen und so den Dualismus endgültig zu beseitigen.

Die Hauptbedeutung der durch das zweite Gleichschaltungsgesetz in Angriff genommenen Reichsreform liegt darin, daß an die Stelle des Nebeneinander und Aneinandervorbeiregierens[22]) der Länder und des Reiches durch die Gleichschaltung aller nationalen Kräfte ein einheitlicher politischer Wille im Reich getreten ist.

§ 2.

Beseitigung der Hoheitsrechte der deutschen Länder durch das Gesetz über den Neuaufbau des Reiches vom 30. Januar 1934 und die sich darauf gründenden Gesetze und Verordnungen.

Maßgebend für die staatsrechtliche Entwicklung des Verhältnisses Reich- -Länder seit dem Jahrestag der nationalsozialistischen Erhebung ist das Gesetz über den Neuaufbau des Reiches vom 30. Januar 1934. Hierauf bauen die zur praktischen Durchführung des Reichseinheitsgedankens erlassenen Bestimmungen jeder Art auf. Das Neuaufbaugesetz geht aus von der Volksabstimmung und der Reichstagswahl vom 12. November 1933 und festigt die Reichseinheit durch Unterstellung der Landesregierungen unter die Reichsregierung (Art. 2 Abs. 2). Abs. 2 Abs. 1 besagt, daß die Hoheitsrechte der Länder auf das Reich übergehen, und Art. 1 bestimmt, daß die Volksvertretungen der Länder aufgehoben werden. Die Reichsstatthalter unterstehen der Dienstaufsicht des Reichsministers

20) Tatarin-Tarnheyden, Werdendes Staatsrecht. Gedanken zu einem organischen und deutschen Verfassungsneubau. Berlin 1934, Seite 42.
21) Walz, Das Ende der Zwischenverfassung. Stuttgart 1933, Seite 24.
22) Medicus, Neuordnung von Reich und Ländern, in: Reich und Länder, 7. Jahrgang, Heft 5.

des Innern. Durch die letztere Bestimmung kann jeder Statthalter-partikularismus unterbunden werden. Die Reichsstatthalter sind danach „in erster Linie als Hoheitsträger der nationalsozialistischen Idee und als Sachwalter des Nationalsozialismus, nicht aber als Verwaltungsträger eines bestimmten Staates anzusehen[23]).“

Die Hoheitsrechte der Länder sind jetzt auch formell auf das Reich übergegangen, nachdem sie schon materiell mit dem 30. Januar 1933 den Ländern entfielen. Die Wahrnehmung der Hoheitsrechte obliegt jedoch weiter den Landesregierungen kraft Auftragsverwaltung gemäß § 1 der „ersten Verordnung über den Neuafbau des Reiches vom 2. Februar 1934“. Hierin wird weiter bestimmt, daß die Ausübung der Hoheitsrechte den Landesbehörden im Auftrage und im Namen des Reichs insoweit übertragen wird, „als das Reich nicht allgemein oder im Einzelfalle von diesen Rechten Gebrauch macht“. Da im übrigen Landesgesetze trotz des Wegfalls der Souveränität der Länder weiterhin möglich sind, und auch der gesamte Verwaltungsapparat der Länder vorläufig erhalten bleibt, kann man noch weiterhin die Länder als Selbstverwaltungskörper ansehen, soweit nicht eine ausdrückliche Überführung eines Gebiets auf die Reichsverwaltung erfolgt ist.

Der Art. 3 des Neuaufbaugesetzes besagt, daß die Reichsregierung neues Verfassungsrecht setzen kann und erkennt somit nochmals die im Ermächtigungsgesetz getroffene Regelung für das Reich an. Die zur Durchführung des Gesetzes erforderlichen Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften erläßt der Reichsminister des Innern. (Art. 5).

Im übrigen hat die Reichsregierung dieses Gesetz entsprechend seinem grundsätzlichen Gewicht, vor allem aber im Hinblick auf seinen Eingriff in die institutionellen Garantien des Ermächtigungsgesetzes nicht als Regierungsgesetz erlassen können, sondern hat es von dem neugewählten Reichstag verabschieden lassen unter Berücksichtigung des bis dahin normalen verfassungsmäßigen Weges der Gesetzgebung[24]).

Die erste Verordnung zum Neuaufbaugesetz, die am 2. Februar 1934 erging[25]), besagt, daß Landesgesetze in Zukunft der Zustimmung des zuständigen Reichsminister bedürfen (§ 3 Abs. 1). Dieselbe Vorschrift bestimmt weiter in Abs. 2, daß der zuständige Reichsminister für seinen Geschäftsbereich anordnen kann, daß ihm Rechtsverordnungen vor Erlaß vorgelegt werden müssen. Damit blieb die Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche zwischen Reich und Ländern vorläufig im wesentlichen die alte, aber einerseits werden die

---

23) Rede des Führers am 22. März 1934 in der Sitzung der Reichsstatthalter.
24) Vgl. Tatarin-Tarnheyden a.a.O., Seite 43.
25) RGBl. I, Seite 81.

Landesfunktionen durch die Instruktion des Reichs eingeschränkt, andererseits werden die höchsten Landesbehörden der Staatsaufsicht und sogar der Dienstaufsicht des Reichs unterstellt.

Eine weitere Bestimmung der Verordnung vom 2. 2. 34 dient der Vereinheitlichung dadurch, daß in Zukunft Landesbeamte in den Reichsdienst und Reichsbeamte in den Landesdienst versetzt werden können; denn damit wurde eine bislang sehr fühlbare Komplizierung der Zuständigkeiten der Beamten beseitigt.

Das Gesetz über die „Überleitung der Rechtswege auf das Reich" vom 16. Februar 1934 bahnte die Reichsjustizreform dadurch an, daß es den Reichsjustizminister zum Erlaß aller Bestimmungen ermächtigte, die in Zukunft durch den völligen Übergang der Justizhoheit auf das Reich erforderlich wurden (Art. 5).

Durch die im letzten Abschnitt besprochenen Gesetze wurde ein Stück des Weges zum deutschen Einheitsstaat zurückgelegt und die Möglichkeit geschaffen, weitere eintscheidende Maßnahmen in Angriff zu nehmen.

Unter den im Zuge der Neuordnung erfolgten Übertragungen von Zuständigkeiten auf das Reich sind besonders wesentlich die Übernahme der gesamten Luftfahrtverwaltung durch das Reich[26]), ferner die Konzentration der gesamten Propaganda und Volksaufklärung in dem neugeschaffenen Reichsministerium für Volksaufklärung und Propaganda[27]) und vor allem die Errichtung des Reichsministeriums für Wissenschaft, Erziehung und Volksbildung (Reichskultusministerium), dessen Aufgabenkreis durch den Reichskanzler zu bestimmen ist, und dessen Errichtung den Anfang einer einheitlichen Reichskulturverwaltung bedeutet.

Zusammenfassend ist über diesen Abschnitt der Entwicklung zu sagen, daß das Neuaufbaugesetz vom 30. Januar 1934 und die auf ihm beruhenden Gesetze an der schon vorher geschaffenen tatsächlichen politischen Lage, abgesehen von neuen und strafferen Einwirkungsmöglichkeiten des Reichs, nicht sehr viel geändert haben, wohl aber den ganzen Reichsbau auch grundsätzlich und positiv vom Föderalismus losgelöst haben.

Vielleicht sichtbarsten Ausdruck hat dieses Prinzip in dem im Gefolge des Neuaufbaugesetzes erlassenen Gesetz über die Aufhebung des Reichsrats vom 14. Februar 1934 gefunden[28]). Durch das Vorwärtstreiben des Einheitsstaatsgedankens wurde die Aufhebung des Reichsrats notwendig. Damit war auch der bisherige Normalweg der Gesetzgebung nach der Weimarer Reichsverfassung (Art. 68—77) in Fortfall gekommen, da der Reichsrat ein wesent-

26) VO über die Errichtung des Reichsluftfahrtministeriums vom 5. Mai 33 und das Gesetz über die Reichsluftfahrtverwaltung vom 15. Dez. 1933.
27) Erlaß vom 13. März 1933.
28) Tatarin-Tarnheyden, Seite 43.

liches Organ dieses Gesetzgebungsweges war. § 2 Abs. 2 des Gesetzes besagt, daß, soweit der Reichsrat selbständig tätig wurde, nun an seine Stelle der zuständige Reichsminister oder die von diesem im Benehmen mit dem Reichsminister des Innern bestimmte Stelle tritt. Die Mitwirkung von Bevollmächtigten zum Reichsrat in Körperschaften, Gerichten und Organen jeder Art fällt fort. § 2 Abs. 3. Weiterhin gibt das Gesetz den zuständigen Reichsministern die Möglichkeit, im Einvernehmen mit dem Reichsminister des Innern ergänzende Bestimmngen zu treffen und bei der Bekanntmachung einer Neufassung gesetzlicher Vorschriften die aus dem Gesetz sich ergebenden Änderungen zu berücksichtigen. Der Reichsrat als föderalistische Institution, dessen Aus- oder Umgestaltung früher den Anlaß zu vielen staatsrechtlichen Erörterungen gegeben hatte, war damit endgültig beseitigt. Die institutionelle Garantie des Reichsrats im Ermächtigungsgesetz war durch den Wegfall der Hoheitsrechte der Länder gegenstandslos geworden.

In der Folge hat der Reichsgesetzgeber in erheblichem Maße Regelungen für das Reich getroffen, die auch von den Ländern in ihrem Bereich durchzuführen sind, er hat Einrichtungen der Länder reichsgesetzlich allgemein geregelt, aber auch im Einzelfalle für ein Land ein Reichsgesetz verkündet. Für den ersten Fall mögen Beispiele sein: die Beamtengesetzgebung (Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums vom 7. April 1933 mit Änderungen und Durchführungsverordnungen), Gesetz über die Aufhebung der im Kampf für die nationale Erhebung erlittenen Dienststrafen und sonstigen Maßregelungen vom 23. Juni 1933, weiterhin das Gesetz über die Immunität der Abgeordneten vom 23. Juni 1933, ferner die Verordnung zur Sicherung der Staatsführung vom 7. Juli 1933. Zur Durchführung des Gesetzes zur Änderung von Vorschriften auf dem Gebiete des allgemeinen Beamtenbesoldungs- und des Versorgungsrechts vom 30. Juni 1933 kann auch nötigenfalls von den Landesverfassungen abgewichen werden (§ 77 Abs. 1 des Gesetzes). Den von den öffentlichen Beamten nach Landesrecht zu leistenden Eid hat das Reich festgesetzt (Art. 2 der VO über die Vereidigung der Beamten und Soldaten der Wehrmacht vom 2. Dezember 1933[29]). Die Landesbehörden haben den Weisungen des Reichs Folge zu leisten und so in erhöhtem Maße an der Schaffung der Reichseinheit mitzuwirken. Alle diese Gesetze sind Beweisstücke für die tatsächliche Unselbständigkeit der Länder auf dem Gebiete der Gesetzgebung.

29) RGBl. I, Seite 1017.

§ 3.
Zusammenlegung der meisten preußischen Ministerien mit den entsprechenden Reichsministerien. Der Verreichlichung der Justiz.

Seitdem die Reichsreform in Fluß gekommen ist, kann die Arbeit der preußischen Staatsregierung nur noch im Hinblick auf die großen Aufgaben richtig verstanden werden, die Preußen im neuen Reich zu erfüllen hat. Man muß dabei bedenken, daß Preußen über drei Fünftel des Reichsgebietes umfaßt. Daher ist die gesamte schon in der ersten Revolutionszeit geleistete Arbeit für die große Aufgabe der Schaffung des deutschen Einheitsstaates von grundlegender Wichtigkeit gewesen. Denn die Art, wie in drei Fünfteln des Reiches gearbeitet und neugestaltet wurde, mußte selbstverständlich schon wegen des Schwergewichts der preußischen Ländermassen Wirkungen auf die übrigen Länder ausüben. Vor der Machtergreifung war die Reichsregierung in ihrer Konstruktion ohne eigenen Unterbau, und so mußte nun der Unterbau des größten Landes, mußten insbesondere seine Erfahrungen der Reichsregierung die Möglichkeit geben, die Gesetze für das ganze Reich zu gestalten. Zu Anfang des Jahres 1934 wurden wichtige Verbindungen zwischen dem Reich und Preußen hergestellt, und zwar solche organisatorischer Art. Durch diese Maßnahmen wurde die Reichsreform in lebendiger Weise vorgetragen. Die Aufgabe der Schaffung des deutschen Einheitsstaats konnte besonders gefördert werden durch die organische Verbindung zwischen Reich und Preußen. So wurde auf fast allen Gebieten die Einheit hergestellt. Schon im Juni 1934 waren sämtliche preußischen Ministerien mit Ausnahme des Finanzministeriums mit Reichsministern besetzt. Aber auch der preußische Finanzminister gehörte dem Reichskabinett an. Wenn im Finanzressort noch keine Vereinigung stattgefunden hat, so deshalb, weil der Kanzler zu der Erkenntnis gekommen ist, daß hier eine Verbindung zur Zeit nicht zweckmäßig sei, da kein Gebiet so schwierig, so umfangreich und so zukunftsschwer ist wie gerade die Finanzgebarung.

Im Juni 1934 wurde zwischen den Wirtschaftsressorts des Reiches und Preußens eine weitere Verbindung über die dort bereits bestehende Personalunion hinaus geschaffen, indem beide Ressorts in einer Hand vereinigt wurden. In dieser Vereinigung der beiden Wirtschaftsressorts unter einheitlicher Führung liegt die Möglichkeit für eine nachdrückliche Förderung der deutschen Wirtschaft.

Von hoher Bedeutung ist ferner die Personalunion, die zwischen dem Reichsunterrichts- und dem preußischen Kultusministerium geschaffen wurde. In diesem neuen Reichsministerium

ist alles zusammengefaßt, was mit dem Unterricht, mit der Wissenschaft, mit der Entwicklung des Menschen zu seinen späteren beruflichen Aufgaben zusammenhängt. Die Fragen der reinen Kunst, der Museen und Theater, die nicht unmittelbar in das Gebiet der Wissenschaft reichen, sind im Reich dem Propagandaministerium zugeteilt worden.

Am 1. Mai 1934 hat der Reichspräsident einen Erlaß über die Errichtung eines neuen Ministeriums für Wissenschaft, Erziehung und Volksbildung vollzogen. Diesem Erlaß zufolge wird für das gesamte Erziehungs-, Bildungs- und Unterrichtswesen des Reiches sowie für die Aufgaben der Wissenschaft ein Reichsministerium errichtet. Zum Leiter dieses Reichsministeriums ist der preußische Kultusminister Rust bestellt worden. Bisher war die Behandlung der Kulturangelegenheiten eines der Hauptreservate der Länder[1]). Die Errichtung dieses Reichsministeriums liegt im Zuge einer zielbewußt vorangetriebenen Reichsreform. Ein sehr wichtiger Teil der neuen Aufgaben dieses Ministeriums wurde bis dahin im Reichsinnenministerium bearbeitet. Dieses Ministerium mußte daher folgerichtig einen erheblichen Teil seiner Zuständigkeiten an das jüngste Reichsministerium abgeben.

Einen weiteren Schritt zum Einheitsstaat bedeutete die Vereinigung von Reichserziehungsministerium und preußischem Kultusministerium. Die Mitte März 1934 eingeleitete Aktion zur Vereinheitlichung des Reiches und Preußens hatte durch die vom Reichsminister Rust mit Zustimmung des preußischen Ministerpräsidenten Göring erfolgte Aufstellung eines einheitlichen Geschäftsteilungsplans für das Reichserziehungsministerium und das preußische Kultusministerium eine weitere entscheidende Förderung erfahren. Ihren sichtbaren Ausdruck findet diese grundlegende Maßnahme in der neuen Behördenbezeichnung. Nunmehr gibt es nur noch den „Reichs- und preußischen Minister für Wissenschaft, Erziehung und Volksbildung", unter dem die beiden Ministerien einheitlich zusammengefaßt sind, ohne daß freilich der Bestand des preußischen Kultusministeriums dadurch berührt wird. Durch diese Maßnahme ist zur Personalunion die Realunion getreten, und damit kommen auch auf dem Gebiete des Erziehungswesens die jahrzehntelangen Erfahrungen Preußens uneingeschränkt dem Reich zugute.

Am 20. Oktober 1934 hat der preußische Ministerpräsident einem Vorschlag des Reichsinnenministers zugestimmt, durch den die Geschäfte der bisher getrennt geführten Ministerien des Innern von Reich und Preußen nunmehr in einem einheitlichen Ressort zusammengefaßt wurden. Durch diese Maßnahme wurde der Be-

1) Nationalzeitung, Ausgabe A vom 15. Mai 1934.

stand des preußischen Ministeriums des Innern als solcher nicht berührt. Infolge der neben die bereits bestehende Personalunion tretende Realunion wurde aber eine erhebliche Vereinfachung und Verbesserung der Geschäftsführung erzielt. Mit der endgültigen Festlegung der Arbeitsgebiete der beiden Staatssekretäre, des ehmaligen preußischen Innenministeriums und des Reichsinnenministeriums wurde die schon seit längerem vorbereitete Vereinheitlichung durchgeführt. Die Hauptbedeutung der Maßnahmen des 20. Oktober 1934 liegt jedoch darin, daß der Reichsminister des Inneren nunmehr Chef der Polizei wurde, während dieses wichtige Gebiet früher dem preußischen Innenminister unterstand. Der Übelstand, daß das Nebeneinanderarbeiten des Reichs und der preußischen Ministerien in Berlin ständige Reibungen und Doppelarbeiten ergab, wurde durch die Vereinheitlichung beseitigt. Gleichzeitig wurde dadurch eine bedeutende Vereinfachung und Verbilligung der Verwaltung herbeigeführt. Die Schlagkraft der Reichszentrale wurde erhöht und der Instanzenzug wesentlich klarer und kürzer. Infolge der Zusammenlegung der Reichs- und der preupischen Ministerien konnten nunmehr Reichs- und preußische Verwaltungsgeschäfte gleichmäßig von Reichs- und preußischen Beamten ohne Rücksicht auf ihre Eigenschaft als Reichs- oder preußischer Beamter wahrgenommen werden.

Ein weiterer Schritt in der Vereinfachung des Staatsapparates war die Vereinigung des preußischen Justizministeriums mit dem des Reiches. Vorher war das Reichsjustizministerium wesentlich Gesetzgebungsministerium, das Preußische Justizministerium Verwaltungsministerium. Die wertvollen Erfahrungen, die sich im Laufe der Jahre im preußischen Justizministerium angesammelt haben, kamen durch diese Vereinigung dem Reichsjustizministerium zugute. Mit dem zweiten Gesetz zur Überleitung der Rechtspflege auf das Reich vom 4. Dezember 1934 hat das Reichskabinett eines der wichtigsten und von den früheren Ländern des Bundesstaates als besonderes Reservat erachtetes Gebiet vereinheitlicht und endgültig auf das Reich übergeleitet.

Durch das grundlegende Reichsreformgesetz, das am 30. Januar 1934 verkündet wurde, sind bereits grundsätzlich die Hoheitsrechte der Länder auf das Reich übergegangen, und auch die Verwaltung der Justiz durch die Länder geschah seitdem nur kraft Auftrags des Reiches. Am 16. Februar 1934 wurde das erste Gesetz zur Überleitung der Rechtspflege auf das Reich erlassen. Die Überführung der Hoheitsrechte der Länder auf das Reich war auch auf dem Gebiete der Justiz nicht von einem Tag auf den andern zu verwirklichen. Leitender Gesichtspunkt wird und muß dabei bleiben, die Justiz vor jeder Erschütterung zu bewahren. Erst wenn das Reichsjustizministerium das einheitliche Justizverwaltungsrecht geschaffen,

und — soweit notwendig — eine weitere Vereinheitlichung des materiellen Rechts vorgenommen haben wird, wird das Endziel erreicht sein. Bis dahin führen die Landesjustizverwaltungen die Geschäfte als Auftragsverwaltung nach dem Gesetz vom 30. Januar 1934 und den Durchführungsvorschriften weiter.

Das Gesetz vom 4. Dezember 1934 geht davon aus, daß der Reichsminister der Justiz in den Ländern die Justiz unmittelbar leitet, gibt ihm jedoch für die Übergangszeit die Befugnis, für einzelne oder mehrere Länder oder Landesteile Beauftragte zu bestellen, die die Bezeichnung „Beauftragte des Reichsministers der Justiz" führen. Diese Beauftragten leiten ihre Dienststellen als Abteilungen des Reichsjustizministeriums nach den Weisungen des Reichsjustizministers. Das Gesetz gab dem Reichsminister der Justiz ferner das Recht, die Befugnisse der bisherigen obersten Landesbehörden auf nachgeordnete Behörden zu übertragen, wozu in manchen kleinen Ländern mit starker Zentralisation Anlaß gegeben war.

Durch diese Maßnahmen wurde auf dem Gebiete der Schaffung des Einheitsstaates wieder ein beträchtliches Stück durchgeführt. Ihre Hauptbedeutung lag darin, daß an die Stelle der Vielzahl der einzelnen Justizverwaltungen und der Fülle der Instanzen des Rechts der einheitliche Reichsrechtsgedanke mit seiner einheitlich von einer Reichszentrale aus autoritär geleiteten Justizverwaltung gesetzt wurde.

Nötig war ferner eine Vereinheitlichung der Justizeinrichtungen. Personal- und Haushaltswesen trugen bisher verschiedenartige Gestaltung und im Rahmen des Landesrechts waren den Justizbehörden auch verschiedenartige Zuständigkeiten gegeben. Besondere Mannigfaltigkeit herrschte auf dem Gebiete der Freiwilligen Gerichtsbarkeit und des Kostenwesens, sowie der Ausführungsbestimmungen zu der Justizgesetzgebung des Reiches. Wenn hier auch im Hinblick auf die Bedürfnisse und Gewohnheiten der bodenständigen Bevölkerung nicht alles als gegenstandslos ausgemerzt werden kann, so muß doch, wo es sich um Zuständigkeiten, Verfahren und solche Rechtsgebiete handelt, die über die Grenzen einer Landschaft hinausgehen, das deutsche Recht einheitlich sein. Was die Justizminister der Länder anbelangt, so verbanden sie meistens mit dem Justizressort noch die Leitung anderer Länderministerien, da in den kleineren Ländern nicht für jedes einzelne Ressort ein Spezialminister vorhanden war. Die Größe der Umstellung machte infolgedessen noch eine gewisse Übergangszeit notwendig, während welcher der Reichsjustizminister die Befugnisse, die bisher den Landesjustizministern zustanden, auf ihm nachgeordnete Dienststellen übertragen konnte. Es gab von diesem Zeitpunkt ab keinen bayrischen Justizminister mehr, sondern vielmehr einen Beauftragten des Reichsjustizministers, Abteilung Bayern.

Weitere Abteilungen wurden gebildet für das Gebiet Sachsen-Thüringen mit dem Sitz in Dresden, für das Gebiet Württemberg-Baden mit dem Sitz in Stuttgart und für die norddeutschen Länder als Abteilung Nord mit dem Sitz in Hamburg. Die bisher getrennten Haushalte werden vorläufig noch getrennt weitergeführt, jedoch müssen sie dem Reichsjustizministerium zur Verfügung stehen.

Die Landesjustizverwaltungen und die Justizminister der Länder gehören damit der Geschichte an. Der Reichsjustizminister hat mit der Einbringung des Gesetzes bahnbrechend die Justiz als ersten der verschiedenen Verwaltungszweige zur Verreichlichung gebracht. Es ist zu hoffen, daß auch die anderen Zweige — bei denen ebenfalls die Zusammenlegung der Ministerien im Reich und in Preußen durchgeführt ist — die Länderverwaltungen in die Reichsministerien eingliedern.

Gleichzeitig mit der Überleitung der Rechtspflege auf das Reich hat der Reichsminister der Justiz die Behörden der Staatsanwaltschaft im gesamten Deutschen Reich vereinheitlicht. Die oberste Aufsicht und Leitung der Staatsanwaltschaften hat der Reichsminister der Justiz. Nach seinen Weisungen arbeiten die Generalstaatsanwälte, Oberstaatsanwälte und die übrigen Beamten der Staatsanwaltschaften. Bei der Übernahme der bayrischen Justiz durch das Reich am 3. Januar 1935 führte der Reichsjustizminister aus, daß diese Übernahme nicht die Zentralisation der Justizverwaltungsgeschäfte auf die oberste Reichsbehörde bedeute, daß ferner die Übernahme auch keine Lockerung der Zusammenarbeit der Landesbehörden mit den politischen Repräsentanten im Lande bedeute. Die Zusammenfassung der Länderjustizverwaltungen solle lediglich dazu führen, daß das künftige Reichsjustizministerium ein Querschnitt durch die gesamte Juristenschaft des Reiches werde.

Materiellrechtlich ist die Vereinheitlichung des Bürgerlichen Rechts auf Teilgebieten bereits vollzogen worden. So wurde der Zersplitterung des bäuerlichen Rechts durch das Reichserbhofsgesetz ein Ende gemacht. Das Jagdrecht ist einheitlich geregelt, und auf dem Gebiete des Familienrechts ist die Zersplitterung der Zuständigkeiten beseitigt. Vorarbeiten für die Vereinheitlichung der Grundbuchbestimmungen und des Notariatswesens haben begonnen.

§ 4.

Die zweite Verordnung über den Neuaufbau des Reiches.

Die zweite „Verordnung über den Neuaufbau des Reiches" bringt bis zur Durchführung der Neugliederung des Reiches geltende Bestimmungen über die Stellung der preußischen Oberpräsidenten. Danach sind die Oberpräsidenten zugleich ständige Vertreter der Reichsregierung. Die Oberpräsidenten sind befugt, sich von sämtlichen Reichs- und Landesbehörden sowie von den

Dienststellen der unter der Aufsicht des Reiches oder Landes stehenden öffentlichrechtlichen Körperschaften innerhalb der Provinz unterrichten zu lassen, sie auf die maßgebenden Gesichtspunkte und die danach erforderlichen Maßnahmen aufmerksam zu machen, sowie bei Gefahr im Verzuge einstweilige Anordnungen zu treffen. Die Reichsminister können bei Durchführung von Reichsaufgaben die preußischen Oberpräsidenten und Regierungspräsidenten, unbeschadet der Dienstaufsicht des Reichs und preußischen Innenministers, unmittelbar mit Weisungen versehen.

Diese Bestimmung ist ebenfalls im § 3 des neuen Reichsstatthaltergesetzes vom 30. Januar 1935 (siehe Seite 85 ff.) bezüglich der Anweisungsbefugnis der Reichsminister an die Reichsstatthalter getroffen. Sie hat den Zweck, die seit dem Neuaufbaugesetz bestehende Trennung zwischen dem rein politischen Instanzenzug vom Reichskanzler zum Reichsstatthalter und dem verwaltungsmäßigen Instanzenzug, der vom einzelnen Reichsminister an dem Reichsstatthalter vorbei unmittelbar zu dem betreffenden Landesminister führte, zu beseitigen[1]). „Dementsprechend hat nun auch der Reichsstatthalter durch § 2 das ihm bisher fehlende Recht der unmittelbaren Einflußnahme auf sämtliche Behörden seines Bezirks erhalten, und zwar nicht nur gegenüber den Landesbehörden, sondern auch gegenüber den Reichsbehörden“ [2]).

Durch diese Verordnung bekam das Reich in jeder preußischen Provinz eine ihr unmittelbar zur Verfügung stehende Verwaltungsstelle für alle wichtigen Angelegenheiten. Ferner wurde gleichzeitig ein weiterer Schritt zur organischen Neugliederung des Reiches getan. Der preußische Oberpräsident wurde in der ihm unterstellten Provinz gleichsam zum ständigen Vertreter der Reichsregierung. Die Entwicklung, die sich bis zu diesem Zeitpunkt im preußischen Verwaltungsbau angebahnt hatte, ist damit zu einem vorläufigen Abschluß gekommen.

Der Vergleich der Stellung des Oberpräsidenten mit der des Reichsstatthalters in den deutschen Ländern liegt auf der Hand. Während der Reichsstatthalter als Vertreter des Reichsinnenministers in den einzelnen Ländern die Durchführung der gemeinsamen politischen Linie wahrt, hat diese Aufgabe in der Provinz nunmehr der Oberpräsident erhalten. Durch diese Maßnahme wird das Bild von dem organischen Werden der Reichsreform immer deutlicher. Während das Reich in seiner Zentrale alle wichtigen Gesetzgebungs- und Verwaltungsaufgaben sammelt, schafft es sich im Reichsstatthalter und Oberpräsidenten zwei kräftige Instanzen, die überall die leitenden Gesichtspunkte der Politik herauszuarbeiten haben.

1) Vgl. Herrfahrdt „Das Reichsstatthaltergesetz vom 30. Januar 1935“ in „Reich und Länder“, März 1935, Seite 58.
2) Herrfahrdt, ebenda.

§ 5.
Die Gesetze vom 30. Januar 1935.

a) Das neue Reichsstatthaltergesetz.

Am 30. Januar 1935 wurde das neue Reichsstatthaltergesetz verkündet. Dieses Gesetz, das sich die Fortführung der Reichsreform zum Ziel gesetzt hat, faßt die bisher für die besonderen Vertrauensmänner des Führers geltenden Bestimmungen neu und erweitert sie wesentlich. Neben dem Reichsstatthalter bestanden bis da Landesregierungen unter dem Vorsitz von Ministerpräsidenten. Nachdem durch das Gesetz vom 30. Januar 1934 die Landesgewalt zur Reichsgewalt wurde, war die Stellung der Reichsstatthalter sowohl im Verhältnis zur Landesregierung wie im Verhältnis zur Reichsregierung unklar geworden. Nach dem bisherigen Rechtszustand war es nicht möglich, einen Reichsstatthalter zugleich zum Vorsitzenden der Landesregierung zu machen, da ausdrücklich bestimmt war, daß der Reichsstatthalter nicht gleichzeitig Mitglied einer Landesregierung sein dürfe. Nunmehr wurden die staatsrechtlichen Voraussetzungen für die Verbindung der Ämter des Reichsstatthalters und des Vorsitzenden der Landesregierung geschaffen. „Die gegebene Entwicklungsrichtung für die Zukunft dürfte deshalb dahin gehen, daß der Reichsstatthalter, sofern man diese Bezeichnung beibehält, selbst Leiter der Regierung in den Ländern oder künftigen Gauen wird“ [1]).

Das zweite Gleichschaltungsgesetz, welches die Reichsstatthalter eingeführt hatte, ist somit in wesentlichen Punkten durch die inzwischen erfolgte staatsrechtliche Entwicklung überholt. Von den fünf Zuständigkeitskreisen der Landesverwaltung ist zunächst die Befugnis zur Auflösung des Landtags gegenstandslos geworden, weil bekanntlich in den Ländern keine Volksvertretungen mehr existieren. Ferner ist die Befugnis zur Ernennung und Entlassung der Mitglieder der Landesregierung überholt, nachdem die Unterscheidung zwischen Reichs- und Landesgewalt beseitigt wurde und die Mitglieder der Landesregierungen durch das Neuaufbaugesetz den Reichsfachministern unterstellt wurden. Die verbleibenden Reichszuständigkeitskreise: Gesetzesausfertigung, Beamtenernennung und Gnadenrecht werden in dem Gesetz gesondert behandelt. Gemäß § 6 fertigt der Reichsstatthalter nach Zustimmung der Reichsregierung die Landesgesetze aus und verkündet sie. Das Recht der Ernennung und Entlassung der Landesbeamten steht jetzt gemäß § 7 dem Führer und Reichskanzler zu. Der Reichsstatthalter, der bisher neben der allgemeinen Gleichschaltungsaufgabe keinerlei Ver-

1) Herrfahrdt „Das Reichsstatthaltergesetz vom 30. Januar 1935“ in „Reich und Länder“, März 1935, Seite 57.

waltungszuständigkeiten hatte, ist nunmehr Vertreter der Reichsregierung gemäß § 1 Abs. 1. Seine Stellung ist somit, soweit es sich um die unmittelbare Reichsverwaltung handelt, der des Oberpräsidenten angeglichen. Anstelle der „deutschen Länder" ist nur noch vom „Amtsbezirk" des Statthalters die Rede, womit gleichzeitig auf den Wirkungskreis des Statthalters, der augenblicklich noch im wesentlichen mit den alten Landesgrenzen übereinstimmt, hingewiesen ist. Da nach § 9 Abs. 2 der Führer und Reichskanzler den Amtsbezirk des Reichsstatthalters bestimmt, ist hinsichtlich der Abgrenzung dieses Bezirks Bewegungsfreiheit gegeben. § 10 bestimmt, daß in Preußen der Führer und Reichskanzler die Rechte des Reichsstatthalters ausübt, beläßt es also bei dem früheren Rechtszustand in dieser Hinsicht.

Die Bedeutung des neuen Reichsstatthaltergesetzes läßt sich am besten aus dem vorher bestehenden Zustand ersehen. Die Reichsstatthalter hatten bisher die Befugnisse der Landesgewalt inne, sie handhabten als Reichsorgan also die Landesgewalt. Das dann erlassene Neuaufbaugesetz beseitigte die Rechtshoheit der Länder und damit auch die Landesgewalt. Daraus ergab sich, daß die Reichsstatthalter, die eigentlich die Befugnisse der Landesgewalt ausüben sollten, Reichsgewalt in Händen hatten. Sie waren Anweisungen einer Reichszentralstelle nicht unterworfen, sondern unterstanden direkt dem Reichskanzler. Kein Reichsfachminister hatte bisher die Befugnis, in ihre Vollmachten einzugreifen. Um diesen Zustand zu beseitigen, mußte das neue Reichsstatthaltergesetz erlassen werden. Nachdem die Landesministerien nachgeordnete Dienststellen der Reichsministerien geworden waren, konnten zwar die Reichsminister Weisungen erlassen, die von den Landesregierungen aber zum Teil nicht durchgeführt werden konnten, weil die Landesregierungen in ihren Beschlüssen an die Genehmigung der Reichsstatthalter gebunden waren.

b) Die neue deutsche Gemeindeordnung.

Am 30. Januar 1935 wurde die von der Reichsregierung beschlossene „neue deutsche Gemeindeordnung" verkündet. Dieses Gesetz trat am 1. April 1935 in Kraft und brachte eine grundlegende Neugestaltung der deutschen Gemeindeverfassung. Sie baut in ihren Grundzügen auf dem preußischen Gemeindeverfassungsgesetz vom 18. Dezember 1933 auf. Diese Grundzüge sind: Betonung des Führergedankens und damit Beseitigung jedes Parlamentarismus; Schaffung einheitlicher Verwaltungsnormen für die Städte sowohl wie für die Landgemeinden und damit Aufhebung der bisherigen verschiedenen Gemeindeordnungen, Ordnung der Gemeindefinanzen durch Sicherung des Haushaltsausgleichs, straffste Wirtschaftsführung und verstärkte Staatsaufsicht. Bei diesen Reformen spielte

das Bestreben, die Sicherung der Einheit des Staates auch in weitestgehendem Maße in den Gemeinden herbeizuführen, eine ausschlaggebende Rolle. Wenn also heute der nationalsozialistische Staat in der Erkenntnis, daß der Neubau des Reiches den Gemeinden als seinen kleinsten Verwaltungseinheiten ein richtig verstandenes Selbstverwaltungsrecht geben muß, so kann und darf er das nur unter strengster Wahrung seines Grundprinzips: des Führergedankens. Der Führergedanke und das Prinzip der Selbstverwaltung sind keine Gegensätze. Es ist noch immer — das beweist die Geschichte der Blütezeit der deutschen Städte — so gewesen, daß kraftvolle Führerpersönlichkeiten die Geschicke der ihnen anvertrauten Gemeinden gelenkt und geformt haben. Das schließt nicht aus, daß der Führer der Gemeinde sich von erfahrenen Bürgern beraten läßt, um die Gewißheit zu haben, stets in Verbindung mit der Bürgerschaft zu bleiben. Es muß ihm gelingen, die Gesamtheit der Bürgerschaft an den Fragen des gemeindlichen Lebens zu interessieren und so einer Entfremdung zwischen der Führung und der Gefolgschaft vorzubeugen.

Ist die Deutsche Gemeindeordnung die einheitliche Grundlage für eine Reichsunterinstanz, so ist das Reichsstatthaltergesetz und die Neugestaltung der Stellung der preußischen Oberpräsidenten die einheitliche Grundlage für eine Reichsmittelinstanz. Durch die Neuordnung, die das Gesetz vom 30. Januar 1935 traf, ist also das Problem der Mittelinstanz wesentlich vereinfacht worden. Die Schwierigkeiten, die sich früher „aus dem unverbundenen Nebeneinander von Oberpräsident und Regierungspräsident einerseits, Landeshauptmann, Provinzialausschuß und Provinziallandtag andererseits ergaben", sind heute zum großen Teil überwunden, da der Unterschied der Aufbauprinzipien der Staatsverwaltung und der Selbstverwaltung im Laufe der Entwicklung der Reichsreform im Schwinden begriffen ist. Das Ziel dieser Entwicklung ist die völlige Durchsetzung des Führerprinzips in Gemeinde und Kreis, sodaß der Staat in jeder Provinz eine genügende Anzahl von Persönlichkeiten gewinnt, „die sowohl das Vertrauen der Bevölkerung genießen, wie auch in dem staatlichen Aufgabenkreis sich bewährt haben, sodaß man Staats- und Selbstverwaltung in ihrer Hand vereinigen kann" [3]).

In der Deutschen Gemeindeordnung ist zum Ausdruck gekommen, daß der Staat den Gemeinwesen, die als Glieder in das Ganze eingeordnet sind, ein Eigenleben belassen will, das ihnen einen Anteil an den Gesamtaufgaben des staatlichen Lebens sichert. „Der Umfang und die Vielgestaltigkeit des Reiches machen es un-

2) Herrfahrdt, Werden und Gestalt des Dritten Reiches. Berlin 1933, Seite 47.

3) Herrfahrdt, ebenda Seite 48.

möglich, alle Dinge von Berlin aus zu übersehen; schon daraus ergibt sich, daß der Schwerpunkt des alltäglichen Staatslebens in den Gliedern des Reichs liegen wird" [4]). Auch für die größeren Glieder des Reichs, die Länder oder künftigen Reichsgaue, wird dasselbe gelten. Diese Betrauung der Glieder des Reiches mit eigenen Aufgaben ist deshalb ungefährlich für die Einheit des Staates, weil ein etwaiges Widerstreben örtlicher Sonderinteressen durch die Anwendung des Eingriffsrechts beseitigt werden kann. „Für die Stellung dieser künftigen Glieder des Reichs finden wir in § 2 des Reichsstatthaltergesetzes und in dem gleichlautenden § 2 der Verordnung vom 27. 11. 34 einen wertvollen ersten Anhaltspunkt. In der Person des Reichsstatthalters soll das gesamte öffentliche Leben des Bezirks seinen Mittelpunkt finden. Die Sonderverwaltungen, wie Landesfinanzämter, Landesarbeitsämter, Eisenbahn und Post, sollen also weiter im Interesse der Einheitlichkeit unter der sachlichen Leitung der obersten Reichsbehörden stehen, aber sie sollen im übrigen Glieder der geschlossenen Einheit des Lebens der Landschaft sein. Es ist also nicht das Bild des „dekonzentrierten Einheitsstaates", in dem zwar den einzelnen örtlichen Behörden in ihrem Aufgabenkreis weitgehende Entscheidungsbefugnis übertragen wird, die einheitliche Zusammenfassung der entscheidenden Aufgaben aber erst in der Reichsspitze stattfindet, sondern schon im Reichsgau sollen die einzelnen Verwaltungszweige zur Einheit staatlichen Lebens zusammenwachsen" [5]). Die staatsrechtliche Struktur des Dritten Reiches entwickelt sich demnach auf den „dezentralisierten Einheitsstaat" hin, der am besten geeignet ist, die landschaftlichen Mannigfaltigkeiten unter strengster Wahrung der Einheit der politischen Willensbildung im Reich genügend zur Geltung zu bringen.

---

4) Herrfahrdt „Das Reichsstatthaltergesetz vom 30. Januar 1935", Seite 58.
5) Herrfahrdt „Das Reichsstatthaltergesetz vom 30. Januar 1935", Seite 59.

Schlußbemerkung.

Nach den Ausführungen des Reichsinnenministers in der Nationalsozialistischen Parteikorrespondenz vom 25. Januar 1935 wird der neuen Reichsgemeindeordnung voraussichtlich auch die territoriale Neugliederung des Reichs folgen. Mit dem Gesetz über den Neuaufbau des Reichs und den anschließend vorgenommenen Maßnahmen der auch verwaltungsmäßigen Vereinheitlichung der ihrer Hoheitsrechte entkleideten Länder mit dem Reich ist ein Teil der Neugestaltung geleistet. Jetzt gilt es vornehmlich, dem neuen Reich die ihm wesensmäßigen Glieder zu schaffen; denn erst die Vereinigung des inneren Kartenbildes Deutschlands und die Beseitigung der Ein- und Ausschlußgebiete krönt die Reichsreform. Dabei ist der Gedanke in den Vordergrund zu stellen, daß die notwendigen landschaftlichen Mannigfaltigkeiten nicht einem starren Schema zum Opfer fallen, sondern daß unter Fühlungnahme mit den Stellen, die der Mittelpunkt der Verwaltung der Reichsglieder sind, eine Neugliederung vorgenommen wird, die eine wirkliche Verbesserung bedeutet[1].

1) Vgl. Herrfahrdt „Das Reichsstatthaltergesetz vom 30. 1. 1935" a.a.O. Seite 59.

Lebenslauf

Am 9. Juni 1911 wurde ich in Essen-Borbeck als Sohn des Lehrers August Ackermann und seiner Ehefrau Anna geboren. Ich besuchte zunächst die Volksschule in Essen-Borbeck und dann die Oberrealschule dortselbst, wo ich Ostern 1930 die Reifeprüfung bestand. Nach zweisemestrigem Studium in München, besuchte ich die Kölner Universität für weitere zwei Semester, um mich dann an der Kieler Christian-Albrechts-Universität einschreiben zu lassen, wo ich ein Semester blieb. Vom Sommerhalbjahr 1933 an studierte ich dann an der Philipps-Universität in Marburg zwei Semester. Am 21. Juli 1934 bestand ich die erste juristische Staatsprüfung beim Juristischen Prüfungsamt des Oberlandesgerichts in Kassel. Die mündliche Doktorprüfung bestand ich am 30. Oktober 1935.